

Е.С. Шугрина

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Учебник

2-е издание,
переработанное и дополненное

*Допущено Министерством образования и науки
Российской Федерации в качестве учебника для студентов
высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки
и специальности «Юриспруденция»*

УДК [342.553+355.071(1-21)](075.8)

ББК 67.401я73

Ш95

Е. С. **Шугрина**, канд. юрид. наук, директор программы содействия развитию адвокатской деятельности Американской ассоциации адвокатов (ABA CEELI), доц. кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии. Читает лекции по курсу «Муниципальное право России». Имеет около 80 публикаций по вопросам местного самоуправления, юридической техники, ответственности и профессиональной этики, обучения профессиональным юридическим навыкам, в том числе 6 учебников по муниципальному праву.

Рецензенты:

И. А. Кравец - д-р юрид. наук, зав. кафедрой конституционного и международного права СибУПК;

В. А. Максимов - канд. юрид. наук, советник управления Конституционного Суда РФ.

Шугрина Е. С.

Ш95 Муниципальное право Российской Федерации : учеб. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. — 672 с.

ISBN-10 5-482-01339-1

ISBN-13 978-5-482-01339-7

В учебнике изложен широкий спектр проблем местного самоуправления и муниципального права с привлечением практического материала. Раскрыты вопросы теории и практики становления и развития местного самоуправления, а также вопросы, не получившие должного освещения в научной и учебной литературе, такие, как: критерии и атрибуты местного самоуправления, понятие местного нормотворчества, муниципально-правовая ответственность выборных должностных лиц. В учебнике представлено авторское видение особенностей региональных моделей местного самоуправления. Использованы аналитические материалы федеральных органов государственной власти. Приведен анализ законодательства 80 субъектов РФ, значительное внимание уделено судебной практике.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов, а также всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления, становлением и развитием муниципального права. Представляет интерес и может быть полезен в практической работе государственных и муниципальных служащих, депутатов представительных органов власти.

УДК [342.553+355.071(1-21)](075.8)

ББК 67.401я73

ISBN-10 5-482-01339-1

ISBN-13 978-5-482-01339-7

© Е. С. Шугрина, 2007

© ООО «Издательство Проспект», 2007

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1

ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика местного самоуправления

Понятие «самоуправление», как и большинство терминов в социальных науках, не имеет вполне точного и единого научного значения и разными авторами понимается неодинаково. Наиболее полное и широкое толкование этому понятию было дано еще в XVII столетии в Англии (self-government), отсюда заимствовано в прошлом веке государствоведами Германии и России. Любопытно, что во Франции соответствующего термина вовсе не существует и он заменен понятиями «децентрализация» (decentralisation) или «муниципальная власть» (pouvoir municipal)¹.

В соответствии со статьей 3 Европейской хартии местного самоуправления под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения². В первоначальной редакции статьи 1 первого российского Закона «О местном самоуправлении в РСФСР»³ местное самоуправление определялось как организация деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения, его национальных, этнических и иных особенностей на основе законодательства Российской Федерации.

В настоящее время понятие местного самоуправления можно раскрывать в следующих аспектах.

Во-первых. *Местное самоуправление - это право граждан, местного сообщества* на самостоятельное заведование местными делами. Выше уже приводилось определение местного самоуправления, содержащееся в Европейской хартии. Из определения видно, что местное самоуправление рассматривается именно как право и реальная способность. В соот-

¹ См.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 2000. С. 8; Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря. М., 2002. С. 137.

² См.: Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

³ Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010 - далее Закон 1991 г. о местном самоуправлении.

ветствии с частью 2 статьи 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В части 1 статьи 130 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Право на местное самоуправление может быть реализовано как непосредственно через формы прямого волеизъявления (выборы, референдум, территориальное общественное самоуправление, опрос и т. д.), так и опосредованно через систему органов местного самоуправления.

Во-вторых. *Местное самоуправление - это деятельность граждан* по самостоятельному разрешению вопросов местного значения. В части 1 статьи 2 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ определялось, что местное самоуправление в Российской Федерации - признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

В-третьих. *Местное самоуправление — форма народовластия*, т. е. способ осуществления народом принадлежащей ему власти². В частях 1, 2 статьи 3 Конституции РФ закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В части 1 статьи 2 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³ записано, что местное самоуправление

¹ Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 97-ФЗ (в ред. от 21 июля 2005 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506 - далее Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² Самоуправление как форма участия граждан в управлении рассматривалась в XIX в. русским ученым В. Ф. Матвеевым, который признавал, что существенными элементами самоуправления является выборность органов и ответственность перед населением (см., напр.: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 12).

³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2006 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822 - далее

в Российской Федерации — *форма осуществления народом своей власти*, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, действующим законодательством, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

В-четвертых. *Местное самоуправление – одна из разновидностей социального управления*, которое существует наряду с государственным управлением. Самоуправление – это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица¹. Данный аспект самоуправления воплощается в таких его социальных (неправовых) характеристиках, как самоорганизация, самодеятельность, саморегулирование, самоконтроль².

В-пятых. *Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя*, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения власти (деление власти по горизонтали) определяет систему управления (деление власти по вертикали)³. В статье 12 Конституции РФ указывается, 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. Таким образом, о местном самоуправлении говорится в статьях 3, 12 Конституции РФ, которые в соответствии с частью 1 статьи 16 Конституции РФ составляют основы конституционного строя Российской Федерации.

Наиболее значительным представляется последний аспект. Местное самоуправление во всех развитых странах признается и закрепляется в качестве одной из основ конституционного строя, в качестве демократического института, который не может быть ликвидирован. Например, в части 2 статьи 28 Конституции ФРГ говорится о том, что общинам должно быть предоставлено право решать местные вопросы в рамках закона под их собственную ответственность. Объединения общин в рамках их законной сферы деятельности также имеют право на самоуправ-

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

¹ См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. М., 2003. С. 32.

² См.: *Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря.* М., 2002. С. 138.

³ Любопытно, что еще в XIX в. А. Д. Градовский определял местное самоуправление как один из видов распределения власти. Он говорил, что «самоуправление – есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства» (цит. по: *Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие.* М., 1996. С. 13).

ление в соответствии с законом¹. Иными словами, самоуправление как форма организации принципиально неприкосновенно. В США действует принцип самоуправления (*home rule*), который означает управление местными делами без вмешательства со стороны законодательного или иных органов штатов в деятельность муниципальных органов. Аналогичная норма появилась и в Конституции РФ. В соответствии со статьей 12 Конституции в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно.

Судья Конституционного Суда РФ Н. С. Бондарь отмечает, что сущность местного самоуправления обуславливает его трехаспектное конституционное значение. Во-первых, оно является важнейшим институтом гражданского общества в Российской Федерации и в этом качестве - одной из основ конституционного строя; во-вторых, это форма (сегмент) народовластия, неотъемлемая органическая часть политической системы; в-третьих, местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности. Этим обусловлены богатство нормативно-правового содержания и сложный, многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении².

Русский ученый Л. А. Велихов³ отмечал, что «при всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно отметить и некоторые бесспорные существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной государственной власти»:

1. Различие в характере власти. Центральная государственная власть есть власть суверенная, верховная, могущая сама по себе реформировать, органы же местного самоуправления - власть подзаконная, действующая в порядке и в пределах, указанных ей верховной властью.

2. Разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т. е. ограниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению.

3. Самостоятельные источники средств.

4. Территориально-ограниченный выборный принцип.

Далее Л. А. Велиховым выделялись основные «выгоды и преимущества» местного самоуправления:

¹ Цит. по: За эффективное местное самоуправление // Информационное издание для городов ГДР. Кельн, 1990. С. 8.

² См.: Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря. С. 145.

³ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. Обнинск, 1995. С. 114.

§ 1. Общая характеристика местного самоуправления

«Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям, участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних.

Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ожидать всех благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя.

В-третьих, общественная жизнь при наличии местного самоуправления равномернее распределяется по всему государству, не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферии бессильными.

В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом... Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин готов содействовать ему всеми силами, как своему собственному делу.

В-пятых, местное самоуправление дает гражданам ближайшее практическое знакомство с общественными делами.

Наконец, в-шестых, местное самоуправление является подготовительной школой для государственных деятелей высшей категории...»¹

Местное самоуправление как школу самодеятельности народа и практическое приготовление к представительному порядку рассматривал и Б. Н. Чичерин².

Местное самоуправление является составной частью демократического правового государства. Демократия - власть народа. Например, А. Токвиль определял демократическое общество как «общество, которое правит собой само и для себя». Речь, безусловно, идет о принципе народовластия. «Местное самоуправление является... не только способом лучшего удовлетворения местных интересов, но и орудием практического применения начала народовластия в кругу дел, непосредственно касающихся народа в его ежедневной жизни»³.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие особенности местного самоуправления⁴:

1. *Правовая оформленность*. Система местного самоуправления, компетенция, границы осуществления определяются законом. Но самоуправление в отличие от государственной власти — власть подзаконная

¹ Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. С. 115.

² См.: Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1966. С. 511.

³ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 3. Органы местного самоуправления. СПб., 1883. С. 22-24.

⁴ Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2000. С. 21-23.

и действующая в пределах и на основании законов, принимаемых органами государственной власти.

2. *Осуществление управления в интересах населения, для населения.* Этот критерий, кстати, никогда не оспаривался. Любое правительство декларировало, что оно осуществляет управление для народа и является выразителем интересов народа. В данном случае фактически речь идет о совпадении источника власти и носителя власти.

3. *Разрешение местных дел,* удовлетворение потребностей, которые преимущественно необходимы в повседневной жизни. Причем самоуправление возможно лишь тогда, когда строго определена часть общественных дел, которыми оно занимается, или его предметы ведения.

4. *Баланс государственных и местных интересов* на уровне местного самоуправления обеспечивается законом. Наиболее действенные рычаги обеспечения этого равновесия представляются в виде закрепления нормативной и ненормативной компетенции местного самоуправления, разумного сочетания форм непосредственной и представительной демократии, а также особого порядка назначения и смещения главы исполнительной власти.

5. Под *собственные предметы ведения* самоуправление должно иметь *собственные ресурсы* в виде самостоятельного местного бюджета и муниципальной собственности.

6. *Реальные возможности принимать решающее участие в управлении делами общества.* Например, в Америке это достигается посредством рассредоточения муниципальной власти, т. е. разделения ее между большим числом субъектов (есть органы местного самоуправления общей компетенции и органы местного самоуправления специальной компетенции, действующие в специальных округах). Такой подход имеет весьма интересное следствие: максимально большое число людей становятся заинтересованными в решении дел местного значения. Американцы полагают, что любовь к родине есть своего рода культ, который люди тем искреннее исповедуют, чем чаще отправляют¹.

7. Одна из целей местного самоуправления - *развитие у граждан чувства принадлежности к одному сообществу*. Поэтому следующий критерий местного самоуправления - учет своей национальной, региональной, исторической и прочей специфики и особенностей. Речь идет о самостоятельности определения, например, организационно-правовых форм местного самоуправления.

8. *Сознательное участие граждан в управлении.* Имеется в виду такой аспект термина «сознательность», как готовность лично действовать в соответствии с интересами местного сообщества, подчинять при необходимости свои интересы групповым интересам. Эта власть требует обя-

¹ См.: Токвиль А. Демократия в Америке. М., 1994.

зательного наличия представительства населения. Другими словами, она выборна по своей природе.

9. *Необходимый уровень правосознания граждан.* Наличие системы негосударственных институтов, принимающих участие в управлении делами общества. Следует отметить, что этот критерий в настоящее время получает все большее развитие. Ряд регионов активно включились в разработку механизма муниципального социального заказа, регулирующего взаимоотношения органов власти и общественных или некоммерческих объединений.

10. *Наличие способности к активной корректирующей деятельности.* Каждый отдельный гражданин и все местное сообщество в целом должны не только понимать, что такое ответственность, но и быть готовыми и способными взять ее на себя в случае неадекватного использования власти теми, кому она доверена. В ряде регионов это реализовалось во введении института отзыва выборных лиц местного самоуправления.

11. *Совпадение объекта и субъекта управления.* Этот тезис был высказан еще в 1965 г. Ю. Е. Волковым². Для государственного же управления характерно несовпадение, а иногда и противопоставление субъекта и объекта управления. Кроме того, субъектом управления являются не государственные органы или должностные лица, назначаемые сверху, а выборные представители местных сообществ³.

12. *Превращение местного сообщества из участников управления в его первичных субъектов*.* Как известно, под управлением понимается всякое целенаправленное воздействие управляющей системы на управляемую. Но если речь идет о самоуправлении, следовательно, налицо воздействие управляющей системы самой на себя. Таким образом, есть не две системы - управляющая и управляемая, а одна - самоуправляемая.

Местное самоуправление, несмотря на значительные отличия от других институтов самоуправления (самоуправления народа, постоянных и временных объединений граждан, принципа самоуправления в деятельности всех властных органов), тем не менее имеет с ними целый ряд общих черт. Поэтому можно говорить о местном самоуправлении как

¹ См.: *Бородкин Ф. М.* Возможно ли местное самоуправление в России наших дней? Местное самоуправление и ценности населения. Новосибирск, 1995. (На правах рукописи).

² См.: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 25.

³ См.: *Коваленко А. И.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1995. С. 176.

⁴ См.: *Скуратов Ю. И.* Концепция самоуправления народа в СССР: понятие и содержание // Гражданское общество и правовое государство: предпосылки формирования. М., 1991. С. 50; *Тихомиров Ю. А.* Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8. С. 21.

о части демократической организации цивилизованного общества и единой структуры организации власти и управления в стране.

§ 2. Понятие муниципальной власти

В соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельны и не входят в систему органов государственной власти. Другими словами, государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельного уровня осуществления народом принадлежащей ему власти. Это предполагает, в свою очередь, организационную обособленность местного самоуправления, муниципальной власти от государственной власти¹.

Около 10 лет назад Г. В. Барабашев характеризовал концепцию негосударственной природы местного самоуправления как миф, который создан на основе взятия устаревшей западной концепции местного самоуправления. По его мнению, местное самоуправление - это государственная власть особого рода². Сейчас это представление претерпело существенные коррективы.

Системный анализ норм Конституции РФ дает основание для следующего утверждения³: наряду с принципом горизонтального разделения власти (статья 10 Конституции РФ) существует и принцип вертикального разделения власти (статьи 5, 11, 12 Конституции РФ). Таким образом, власть, существующая в государстве, по вертикали может быть разделена на государственную и муниципальную.

По мнению К. Ф. Шеремета, «статья 12 Конституции... не делает органы местного самоуправления элементами государственности второго сорта и не выводит их за рамки государственности. Это такой же по качеству элемент государственности. С точки зрения юридической оценки - это органы власти, как и вся вышестоящая структура. Не надо представлять, что здесь совершенно иная природа. Это публично-правовые учреждения»⁴.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92-94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполни-

¹ Более подробно о том, являются ли органы местного самоуправления органами власти, см. в кн.: *Шурина Е. С.* Муниципальное право. С. 14-16.

² См.: Местное самоуправление в России. Теория и практика // Государство и право. 1993. № 6. С. 144-145.

³ См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. М., 2003. С. 38, 39; *Муниципальное право* / под ред. Н. С. Бондаря. С. 143.

⁴ Цит. по: *Пылин В. В.* Муниципальное право Российской Федерации. СПб., 2003. С. 40.

тельной власти в Республике Коми"»¹ было введено понятие публичной власти. Фактически впервые термин «публичная власть» был использован в юридическом документе. В вышеназванном постановлении говорится, что понятие «органы власти» само по себе не свидетельствует об их государственной природе. Публичная власть может быть и муниципальной. Таким образом, *в Российской Федерации существует две равноправные разновидности публичной власти – государственная власть и местная (муниципальная) власть. Каждый уровень власти обладает своим специфическими признаками. Органы государственной власти решают вопросы государственного значения; органы местного самоуправления решают вопросы местного значения.*

Будучи разновидностью публичной власти, *муниципальная власть имеет ряд признаков, присущих государственной власти.* Именно это позволяет рассматривать и муниципальную, и государственную власть в качестве разновидностей публичной власти. К таким признакам относятся, например, четко выраженный институализированный характер. И государственная, и муниципальная власть характеризуются наличием специфического обособленного аппарата, осуществляющего эту власть, – органов государственной власти и органов местного самоуправления соответственно. И государственная, и муниципальная власть обладают непрерывностью во времени, универсальностью, всеобщностью. Деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления основана на Конституции РФ, законах и иных нормативных актах.

Обе ветви власти существуют в рамках определенной территории (территория государства в целом, субъекта РФ, муниципального образования) по отношению ко всем находящимся на ней лицам. Территория является непременным условием организации и функционирования публичной власти, ее физической основой и пределами². В то же время территория местного сообщества есть государственная территория, местные жители являются гражданами государства. Муниципальные образования в целом создаются в обязательном порядке, они не факультативны. Такая правовая позиция была выражена в постановлении Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области»³, в котором достаточно четко было отмечено, что от права на местное самоуправление нельзя отказаться.

В случае неисполнения решений и органы государственной власти, и органы местного самоуправления имеют возможность использовать

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

² См.: Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2000. С. 30.

³ Собрание законодательства РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.

средства законодательно институированного насилия - привлекать к соответствующему виду юридической ответственности, применять иные меры государственного принуждения. Иными словами, у органов местного самоуправления, как и органов государственной власти, есть соответствующий комплекс полномочий государственно-властного характера, без которых невозможно управление. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями.

Только органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают правом введения и сбора налогов, самостоятельного формирования бюджета.

Необходимо учитывать еще ряд обстоятельств: статус местного самоуправления определяется государством в Конституции РФ и законах, принимаемых органами государственной власти; статус местного самоуправления защищается органами государственной власти; местные дела решаются хотя и самостоятельно, но в русле единой государственной политики.

При обосновании государственного характера органов местного самоуправления приводятся обычно такие аргументы. В системе органов местного самоуправления отсутствует строгая иерархия и соподчиненность. В отличие от органов государственной власти органы местного самоуправления действуют не от имени государства, а от имени местного сообщества.

Содержание муниципальной власти составляет решение вопросов местного значения¹, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Содержание государственной власти составляют вопросы государственного значения, которые закреплены в статьях 71-72 Конституции РФ. При этом вопросы местного значения решают с учетом особенностей развития своей территории. Некоторые ученые в этой связи отмечают, что, разграничивая в теории сферу государственной власти и сферу местного самоуправления, надо иметь в виду не иную природу органов местного самоуправления, а специфику их функций².

Материально-финансовую базу деятельности органов местного самоуправления составляют муниципальная собственность и муниципальный бюджет; органов государственной власти - государственная собственность и государственный бюджет.

¹ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. М., 2003. С. 35, 36.

² См.: Краснов М. А. Введение в муниципальное право. М., 1993. С. 10.

Органы местного самоуправления являются уровнем власти, наиболее приближенным к населению, они обладают более тесной связью с населением, чем федеральные органы. На муниципальном уровне гораздо большее значение имеют формы непосредственного участия населения в решении различных вопросов. У органов местного самоуправления практически отсутствуют политические функции.

Кроме того, органы местного самоуправления не обладают правом осуществления собственно законодательной власти. Отсутствие права издания законов по тем или иным вопросам, для данной местности заменяющих законы общие, является достаточно важным критерием, отличающим местное самоуправление¹. Безусловно, органы местного самоуправления издают нормативные акты, содержащие правила поведения общего характера. Но они не относятся к законам, по своей природе являются подзаконными актами.

Органы местного самоуправления не обладают «компетенцией устанавливать свою компетенцию», т. е. не могут самостоятельно определять круг своих полномочий; в отличие от государства как такового местное сообщество не обладает суверенитетом².

Подытоживая все вышеизложенное, следует констатировать, что муниципальная власть - это система властеотношений, реализующая функции местного самоуправления, основанная на аппарате принуждения. Муниципальная власть является разновидностью не только социальной, но и публичной власти (власти над обществом), действует в пределах муниципального образования, реализуется от имени местного сообщества органами местного самоуправления и основана на нормах права.

Муниципальная власть может быть определена как форма общественных отношений, в которых согласно нормам местного сообщества деятельность одних субъектов, воздействуя на деятельность других субъектов, изменяет или стабилизирует ее в соответствии со своими целями в рамках общегосударственной политики.

Анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Это, кстати, подметил еще дореволюционный ученый В. Ф. Матвеев. Он писал, что «относительная зависимость органов самоуправления носила двойной характер: с одной стороны, они все-таки зависели от тех органов, от которых они непосредственно получали свои полномо-

¹ См.: Лазаревский Н. И. Автономия. СПб., 1906. С. 6-7; Кортенко М. Концептуальні основи місцевого самоврядування України // Мйшеве та регіональне самоврядування України. Київ, 1992. Вип. 2. С. 12-13.

² См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 39-41; Коваленко А. И. Основы конституционного права Российской Федерации. М., 1994. С. 89.

чия, т. е. от избирателей, а с другой - правительство, передав часть функций местным органам, не могло отказаться от надзора за осуществлением этих функций, а следовательно, и от различных способов воздействия на местные органы»¹.

Поэтому необходимо отметить, что, несмотря на двойственную природу муниципальной власти, существующее в настоящее время конституционное разделение государственной власти и местного самоуправления на две самостоятельные властные структуры имеет под собой практическое основание. Органы местного самоуправления - элемент публично-властного механизма общества. Юридическое лишение государственных начал для органов местного самоуправления добавит к их реальной слабости еще и слабость правовую².

¹ Цит. по: Основные теории местного самоуправления: происхождение и развитие. М., 1996. С. 14.

² См.: Авакьян С. А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. М., 1994. С. 47.

Глава 2

ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

§ 1. Муниципальное право - отрасль права

Как уже говорилось ранее, местное самоуправление - одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления в обществе и государстве. Одна из основных целей местного самоуправления - объединение людей, превращение их в общность с близкими каждому целями. Во всем мире вопросам местного самоуправления отводится значительная роль; местное самоуправление рассматривается как нижний уровень управления, как неотъемлемый признак демократического государства, как школа политических лидеров. В нашей стране местному самоуправлению уделяют все большее внимание как одному из атрибутов российской государственности, как необходимому элементу демократической организации государственной и общественной жизни каждого государства.

Термин «муниципальное право» появился в современной государственноведческой литературе в 1990-х гг., хотя русские ученые-юристы уделяли вопросам муниципального права значительное внимание¹. Муниципальное право используется в разных смыслах: - для обозначения правового образования, науки и учебной дисциплины. Однако каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание, свой предмет.

Концепция муниципального права как комплексной отрасли права начала развиваться менее десяти лет назад. Правовой основой этого процесса служит становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации. Сам факт базирования муниципального права на местном самоуправлении как самостоятельном институте власти дает основания отнести муниципальное право к самостоятельной отрасли права².

Муниципальное право - отрасль права, для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных отраслей. Оно рождалось на стыке нескольких отраслей: конституционного права, административного права, хозяйственного права, финансового права, земельного права, экологического права. Причем если в нашей стране становлением муниципального права занимаются в основном го-

¹ См., напр., работы И. Н. Дитятина, А. Д. Градовского, В. Н. Лешкова, В. П. Безобразова, А. И. Васильчикова, Л. А. Велихова и др.

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

сударствоведы¹, то в зарубежных странах этих проблем касались, как правило, административисты². Эти различия обуславливаются пониманием местного самоуправления либо как формы народовластия, разновидности публичной власти, либо как уровня социального управления.

Муниципальное право - это комплексная отрасль права, представляющая собой совокупность правовых норм, регулирующих однородные общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением правана местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

Отрасль права - это главное подразделение системы права, отличающееся специфическим режимом правового регулирования и охватывающее целые участки, комплексы однородных общественных отношений³. Одна правовая отрасль отличается от другой предметом, методом и законодательством⁴. Представители свердловской юридической школы выделяют еще один неотъемлемый признак отрасли - наличие системы (целостности) отрасли⁵. Аналогичную позицию занимает и Ю. А. Тихомиров. По его мнению, «отрасли права отличаются тремя признаками: *объектом регулирования*, т. е. кругом общественных отношений, *методами* правового регулирования, *кругом источников и структурой нормативного массива*»⁶. В литературе встречается и иная точка зрения, сторонники которой к отличительным признакам отрасли права относят только предмет и метод⁷.

Предмет правового регулирования выполняет роль первичного признака в процессе структуризации системы права. На него объективно сориентировано правовое регулирование⁸.

В последнее время в научной литературе уделяется значительное внимание вопросам предмета и методам муниципального права. Более

¹ Этими вопросами занимаются такие государственеды, как С. А. Авакьян, Н. С. Бондарь, М. А. Краснов, Н. В. Постовой, В. И. Фадеев и др.; создание кафедр муниципального права в юридических вузах происходит преимущественно на базе кафедр государственного права (напр., в МГУ, ОГУ, ТГУ).

² См., напр., работы англичанина Д. Гардера, француза Ж. Веделя и др.

³ См.: Алексеев С. С. Государство и право. М., 1994. С. 83.

⁴ См., напр.: Алексеев С. С. Там же; Лившиц Р. З. Теория права. М., 1994. С. 120.

⁵ См.: Бахрах Д. Н. Административное право. М., 1993. С. 6.

⁶ Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 35-36.

⁷ См., напр.: Постовой Н. В. Муниципальное право России. С. 3; Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря. С. 13.

⁸ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 36.

того, появляются исследования, посвященные комплексному анализу отрасли как целостной системы, обладающей своей специфической структурой¹. В некоторых работах проводится сравнительный анализ муниципального права как системы законодательства, комплексной отрасли права и подотрасли конституционного права.

Сейчас можно с уверенностью констатировать, что муниципальное право обладает собственным кругом источников права, главным из которых является Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; имеется собственное законодательство, которое в своей совокупности образует правовые основы местного самоуправления, хотя основой формирования отрасли является местное самоуправление как неприкосновенный демократический институт, основа конституционного строя, форма организации власти.

Предмет муниципального права

В соответствии с принципом народовластия народ является единственным источником власти в Российской Федерации и может осуществлять ее: а) непосредственно; б) через органы государственной власти; в) через органы местного самоуправления. Муниципальное право - отрасль права, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности муниципальных (местных) органов, а также реализации форм непосредственной демократии.

Ранее было показано множество подходов к определению термина «местное самоуправление». Каждому пониманию этого термина соответствует собственное определение предмета муниципального права. Так, под предметом муниципального права понимают общественные отношения в системе местного самоуправления²; общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления³; удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями⁴; общественные отношения, возникающие на местном уровне жизни об-

¹ См., напр.: Проблемы преподавания конституционного и муниципального права / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1999; *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. М., 2003; Муниципальное право / под ред. Н. С. Бондаря; *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000; *Шугрина Е. С.* Муниципальное право России.

² См.: *Постовой Н. В.* Муниципальное право. М., 1998. С. 3.

³ См.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 11; *Пылин В. В.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2003. С. 20.

⁴ См.: Муниципальное право Российской Федерации // под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2000. С. 12.

щества¹; отношения, возникающие в процессе реализации права населения на местное самоуправление²; местные самоуправленческие отношения³.

Под предметом правового регулирования понимают однородные общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением права на местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

Эти отношения можно классифицировать и выделить отношения:

1) возникающие в процессе осуществления принадлежащей народу власти (при использовании форм непосредственной демократии);

2) возникающие в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления, связанные с разделением полномочий между главой муниципального образования, представительным и исполнительными органами местного самоуправления;

3) возникающие в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;

4) возникающие в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью;

5) по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним; договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов;

6) связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления;

7) вытекающие из ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;

8) связанные с осуществлением полномочий по управлению муниципальным хозяйством, социально-культурной сферой, обеспечению законности и правопорядка.

Метод муниципального права

Каждая профилирующая отрасль права имеет свои методы правового регулирования. Муниципальное право, будучи комплексной отраслью, заимствует методы, используемые в разных отраслях. Поэтому

¹ См.: Ковешников Е. М. Муниципальное право М., 2000. С. 2.

² См.: Акмалова А. А. Муниципальное право России. М., 2002. С. 15.

³ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. С. 17.

правовое регулирование в ней основано на сочетании частноправового (диспозитивного) и публично-правового (императивного) методов. *В целом для местного самоуправления как публично-правового института характерно преобладание публично-правовых методов, хотя предметная деятельность органов местного самоуправления, связанная с реализацией их компетенции, регулируется частноправовыми методами.*

Методы правового регулирования во многом ориентированы на способы правового регулирования. В теории государства и права выделяют три способа правового регулирования¹: дозволение - предоставление лицу права на определенное собственное поведение, совершение тех или иных действий; запрещение - возложение на лицо обязанности воздерживаться от определенного поведения, совершения тех или иных действий; обязывание (предписание) - возложение на лицо обязанности определенного поведения, совершения тех или иных активных действий.

Таким образом, главными признаками метода правового регулирования можно назвать²: каково устанавливаемое юридическое положение сторон; с какими юридическими фактами связывается возникновение, изменение, прекращение правоотношений; как определяются права и обязанности субъектов правоотношений; как защищаются права и обязанности субъектов правоотношений. Для юридического режима муниципального права как комплексной отрасли характерно ориентирование на дозволение и обязывание. Иными словами, муниципальное право отличается от других отраслей права сочетанием императивного и диспозитивного методов регулирования отношений. Его специфика как раз и состоит в комбинации различных способов правового регулирования, свойственных другим отраслям права, применительно к разным объектам муниципальной действительности³.

Система муниципального права

Муниципальное право как отрасль права имеет свою систему, т. е. совокупность правовых институтов, объединяющих нормы, регулирующих однородные правоотношения.

В. И. Фадеев определяет **систему муниципального права** как «объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений»⁴.

¹ См.: Алексеев С. С. Государство и право. С. 83.

² См.: Бахрах Д. Н. Административное право. С. 4.

³ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. М., 2003. С. 17.

⁴ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 33.

Традиционное представление о системе отрасли права предполагает выделение *Общей* и *Особенной* частей. По этому пути идет большинство ученых, специалистов в области муниципального права. В отношении муниципального права в 1999 г. была высказана и обоснована возможность выделения *Общей*, *Особенной* и *Специальной* части¹. Рассмотрим это подробнее.

Специфика правовых институтов, их значение дает основание для отнесения их к *Общей* или *Особенной* части. В качестве основных критериев предлагаются следующие: «*Общая часть объединяет совокупность предписаний, распространяющих свое действие на все муниципальное образование. Ее составляют нормы, закрепляющие территориальные основы местного самоуправления, определяющие отношения муниципальных образований с другими субъектами права, а также нормы-принципы, нормы-дефиниции... Особенная часть муниципального права включает нормативные предписания о компетенции органов местного самоуправления, должностных лиц муниципального уровня, о процедурах их деятельности, о статусе и порядке деятельности иных субъектов местного самоуправления*»². Этот подход в целом соответствует традициям государствоведов.

Думается, уместно предложить другой подход, в качестве основы взяв традиции административного права. В этом случае к *Особенной* части можно отнести нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством, в социально-культурной сфере и в сфере обеспечения законности и правопорядка³.

Тогда система муниципального права будет представлена следующим образом: *Общая часть* (правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления, ответственность местного самоуправления, гарантии местного самоуправления) и *Особенная часть* (нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством, в социально-культурной сфере и в сфере обеспечения законности и правопорядка). Можно констатировать, что оба этих подхода получили свое выражение в федеральных законах. Первому подходу соответствует структура *Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, второму под-

¹ См.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., 1999. С. 29-31; *Шугрина Е. С.* Система муниципального права как отрасли права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права. М., 1999.

² *Выдрин И. В., Кокотов А. Н.* Муниципальное право России. С. 23-24.

³ См.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. С. 29.

ходу соответствует структура Закона РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации с учетом национальных, региональных, исторических, культурных и иных особенностей. Наибольшее влияние на формирование местного самоуправления имеют региональные особенности. Очевидно, что при одинаковой концепции местного самоуправления в пределах России в разных регионах есть своя специфика. Поэтому, считает автор, целесообразно выделить Специальную часть, в которую включаются нормы, регулирующие особенности местного самоуправления на определенных территориях. В этом случае под определенными территориями можно понимать: 1) территории с особым правовым статусом (наукограды, закрытые административно-территориальные образования, территории проживания коренных малочисленных народов, приграничные территории и некоторые другие); 2) территории отдельных субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономий); 3) территории других государств, если в рамках муниципального права рассматривать зарубежный опыт местного самоуправления. Кстати, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит определенные предпосылки для такого подхода. В частности, в нем выделена отдельная глава «Особенности организации местного самоуправления», в которой рассматриваются особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге (статья 79); в закрытых административно-территориальных образованиях (статья 80); в наукоградах (статья 81); на приграничных территориях (статья 82).

Таким образом, муниципальное право как отрасль права состоит из Общей, Особенной и Специальной частей.

К *Общей части* относятся нормы, которые можно объединить в следующие муниципально-правовые институты:

Правовые основы местного самоуправления. Правовые основы раскрываются, как правило, в зависимости от субъектов, устанавливающих нормы муниципального права. Выделяют акты федерального, регионального и местного уровня. Причем при характеристике актов муниципального уровня обязательно называют в качестве основных уставы муниципальных образований.

Территориальные основы местного самоуправления. При характеристике территориальных основ местного самоуправления следует отдельно рассматривать вопросы административного устройства субъектов Российской Федерации и вопросы формирования, реорганизации и ликвидации муниципальных образований, поскольку процедуры очень раз-

личаются. В последнем случае требуется обязательный учет мнения населения.

Организационные основы местного самоуправления представляют совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.

Финансово-экономические основы местного самоуправления. При характеристике финансово-экономических основ местного самоуправления всеми авторами называются такие правовые институты, как институт муниципальной собственности, местный бюджет, муниципальная казна; особое место занимают местные налоги и сборы, внебюджетные фонды.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц. При характеристике ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует различать ответственность органов местного самоуправления перед населением, физическими и юридическими лицами, государством. Ответственность должностных лиц проявляется в возможности их привлечения к разным видам юридической ответственности. Наиболее слабо проработанным представляется вопрос об ответственности перед населением. Этот вид ответственности реализуется через механизм досрочного прекращения полномочий в случае утраты доверия со стороны населения. Здесь же следует рассматривать и институт отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления.

Гарантии местного самоуправления. Гарантии местного самоуправления – это совокупность приемов, средств или способов реализации права на местное самоуправление. В. И. Фадеев предлагает выделять кроме собственно юридических гарантий и такие гарантии, как социальные, экономические, политические и др. Особое место занимает реализация права на судебную защиту, в том числе в Конституционном Суде РФ.

К *Особенной части* относятся правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц. Следует обратить внимание, что на местном уровне могут решаться собственно вопросы местного значения и вопросы государственного значения, переданные или делегированные органам местного самоуправления. Это обстоятельство позволяет ряду авторов выделять два правовых института – «полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного самоуправления» и «государственно-властные полномочия, переданные или делегированные органам местного самоуправления»¹. Думается, такой подход достаточ-

¹ См., напр.: Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 7.

но оправдан, поскольку в каждом случае есть ряд существенных особенностей (передача финансовых средств, формы и способы наделения полномочиями, объемы наделения полномочиями, подконтрольность и т. п.).

В рамках *Особенной части* следует выделять такие муниципально-правовые институты, как полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством; полномочия по управлению социально-культурной сферой; полномочия по обеспечению законности и правопорядка.

Как уже говорилось ранее, к *Специальной части* относятся правовые институты, объединяющие нормы, регулирующие особенности организации местного самоуправления в отдельных регионах, на определенных территориях.

§ 2. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Муниципальное право как научная дисциплина является составной частью юридической науки. Муниципальное право - это новая отрасль научных знаний, которая основывается на принципиально иных взглядах и идеях об организации власти на местах. Предметом изучения научной дисциплины муниципального права являются раскрытие сущности местного самоуправления, эволюция становления и развития местного самоуправления, организация и функционирование местного самоуправления как формы народовластия на современном этапе, проблемы правового регулирования местного самоуправления.

Научная дисциплина муниципального права - это совокупность знаний, идей, теорий о местном самоуправлении, о формах и практике его осуществления и правового регулирования¹.

Теоретическую базу муниципального права составляют общепризнанные ценности муниципальной демократии и муниципального управления, которые нашли свое отражение, в частности, в Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 г.

Теоретическими источниками муниципального права как научной дисциплины являются также фундаментальные научные труды ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. К ним относятся работы В. Н. Лешкова «Опыт теории земства и его земских учреждений по Положению 1864 года января первого» (1865), «О праве самостоятельности как основе для самоуправле-

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 38.

ния» (1871); князя А. И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869-1871, т. 1-3), а также труды В. П. Безобразова, Б. Б. Веселовского, А. Д. Градовского, Н. И. Лазаревского и др.¹ Фундаментальными работами в области муниципального хозяйства являлись труды Л. А. Велихова «Опыт муниципальной программы» (1928) и «Основы городского хозяйства» (1928).

Особую группу составляют работы русских и зарубежных государствоведов, философов и политологов XIX и начала XX в., исследовавших политико-правовую природу местного самоуправления; следует особенно выделить труды Н. Н. Алексеева, П. Ашлей, А. Васильчикова, Л. А. Велихова, Р. Гнейста, А. Д. Градовского, Г. Еллинека, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазаревского, О. Лабанда, Э. Мейера, Р. Моля, И. Редлиха, Б. Э. Нольде, М. И. Свешникова, А. Токвиля, Б. Н. Чичерина, Л. Штейна.

Негативная оценка правового положения и роли местных Советов не означает, что накопленный опыт, практика их функционирования, наработанный научный потенциал, связанный с ее изучением и обобщением, должны быть безоговорочно отвергнуты. Исследования советских специалистов, в частности работы С. А. Авакьяна, Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, О. Е. Кутафина, В. М. Манохина, В. А. Пертцика, К. Ф. Шеремета и других ученых, задали направление научным изысканиям в сфере местного самоуправления, хотя, конечно, сам научный инструментарий этих исследований в значительной мере устарел².

За последние 10 лет появилось огромное количество современных публикаций по вопросам местного самоуправления; защищаются кандидатские и докторские диссертации; издаются монографии и учебники; проводятся различные исследования. Более подробно с работами современных специалистов можно познакомиться с помощью библиографического списка, подготовленного С. А. Авакьяном³.

Таким образом, научная дисциплина муниципального права, критически оценивая накопленный опыт научных исследований местных органов власти, не отбрасывает его, как некогда был, по существу, отброшен опыт дореволюционной школы отечественного государственоведе-

¹ См. обзор этих источников в кн.: *Лантева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993. С. 5-15.

² См.: Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Ю. А. Дмитриева. С. 31.

³ См.: *Авакьян С. А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002.

ния¹. Ведь «наука как приведенное в систему достоверное, логически обоснованное знание имеет историческую преемственность одним из существенных признаков своего развития»².

Кроме научных трудов специалистов в области местного самоуправления, муниципального права, к источникам науки муниципального права относятся правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы, и практика осуществления местного самоуправления в России и зарубежных странах как на современном этапе, так и в прошлом.

Наука муниципального права опирается как на общенаучные методы познания (диалектико-материалистический, системный, социологический), так и на специальные (сравнительного правоведения, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический, метод перехода от общего к частному, от абстрактного к конкретному).

Общенаучные методы используются, например, при рассмотрении и анализе понятия местного самоуправления, его политико-правовой природы, раскрытии сущности местного самоуправления. Анализ системы местного самоуправления, раскрытие элементов и установление взаимосвязей проводятся с помощью специальных методов, в первую очередь метода сравнительного правоведения, нормативно-логического. Взаимоотношения между органами местного самоуправления определяются при помощи анализа правовых актов, закрепляющих их правовой статус, практики функционирования. Анализ нормативно-правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет выявить некоторые тенденции, сделать обобщения; в основе этих исследований лежат методы перехода от частного к общему.

Термин «муниципальное право» используется и для обозначения учебной дисциплины, изучение которой предусматривается учебными планами в рамках специальности «Юриспруденция».

В Государственном образовательном стандарте высшего профессионального образования, утвержденном Минобразованием России 27 марта 2000 г., сформулированы требования к обязательному минимуму содержания основной программы подготовки юриста по специальности 021100 «Юриспруденция». В соответствии с Госстандартом муниципальное право относится к общепрофессиональным дисциплинам и включено в федеральный компонент.

¹ См.: *Фадеев В. И.* Краткий очерк истории муниципального права // *Право и жизнь.* 1994. № 5. С. 168.

² *Богданова Н. А.* Наука советского государственного права: Историко-теоретическое исследование. М., 1989. С. 52.

На основании Госстандарта минимальное содержание дисциплины включает изучение таких вопросов, как понятие муниципального права; местное самоуправление, его система; представительные и исполнительные органы местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление; институты прямой демократии в местном самоуправлении; материальные и финансовые основы местного самоуправления; полномочия местного самоуправления, организационные формы их осуществления; порядок формирования и деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления; гарантии и защита прав местного самоуправления.

§ 3. Муниципально-правовые отношения

Муниципально-правовые отношения - отношения, урегулированные нормами муниципального права и возникающие в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления в границах муниципального образования при реализации населением прав на местное самоуправление.

Муниципально-правовые отношения могут возникать как по воле одной стороны, так и по инициативе двух сторон. Эти отношения носят организационный характер, т. е. способствуют организации процессов. Муниципально-правовые отношения связаны с практической реализацией задач, функций и полномочий органов местного самоуправления в процессе осуществления управленческой деятельности, т. е. складываются в сфере местного самоуправления. Одной из сторон муниципально-правовых отношений всегда выступает население муниципального образования или орган местного самоуправления, причем одна из сторон муниципально-правовых отношений выступает от имени населения муниципального образования. Споры, возникающие в рамках муниципально-правовых отношений, могут разрешаться как в административном (внесудебном), так и в судебном порядке.

Основным элементом муниципально-правовых отношений являются **субъекты** правоотношений. В качестве субъектов муниципально-правовых отношений могут выступать:

Муниципальное образование. Например, в соответствии со статьей 126 Гражданского кодекса РФ муниципальное образование отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными им юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в муниципальной собственности.

Граждане Российской Федерации. На основании части 2 статьи 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами

путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. В соответствии со статьей 3 Закона Омской области от 14 декабря 1995 г. № 37-03 «О местном самоуправлении в Омской области»¹ (в ред. от 28 марта 2005 г.) правом на участие в местном самоуправлении обладают: а) граждане Российской Федерации, проживающие на территории Омской области; б) граждане - владельцы недвижимости, в том числе земельных участков, расположенных на территории районов, городов, поселков и сельских населенных пунктов Омской области, которые имеют право на участие в местном самоуправлении данной территории, формировании и деятельности органов местного самоуправления независимо от места постоянного проживания, если иное не установлено законодательством.

Население. В соответствии с частью 1 статьи 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В соответствии со статьей 4 Закона Томской области от 25 июля 1996 г. № 301 «О местном самоуправлении в Томской области»² под населением муниципального образования понимаются граждане Российской Федерации, проживающие на территории муниципального образования, а также граждане Российской Федерации, временно проживающие на его территории: учащиеся и студенты, военнослужащие и члены их семей, физические лица, имеющие статус беженцев и вынужденных переселенцев.

Следует отметить, что в соответствии со статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» граждане Российской Федерации 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. Ранее в региональных законах о местном самоуправлении имели место отдельные попытки признавать членом муниципального образования лиц, не проживающих на территории муниципального образования, но имеющих на этой территории недвижимое имущество на праве собственности, уплачивающих налоги в местный бюджет. Фактически это означало установление имущественного ценза.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается возможность предоставления права на осуществление местного самоуправле-

¹ Омский вестник. 1995. 20 дек.

² Официальные ведомости. 1996. № 3. С. 8-38.

ния негражданам Российской Федерации. Так, в соответствии со статьей 3 названного Закона 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.

Иногда в региональных и местных нормативных актах происходит смешение понятий и выделяются такие субъекты муниципально-правовых отношений, как местное сообщество, местные жители, местные граждане.

Термин «местное сообщество» был использован в проекте федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленном Правительством РФ¹. В соответствии с частью 2 статьи 4 Закона Республики Бурятия от 5 сентября 1995 г. № 176-1 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия»² (в ред. от 30 апреля 2004 г.) местное сообщество – это население, проживающее в муниципальном образовании, объединенное общими интересами в решении вопросов местного значения.

Группы граждан. В соответствии с действующим законодательством выдвигать кандидатов на выборные муниципальные должности могут группы граждан, зарегистрированные в соответствующей избирательной комиссии. Кроме того, группы граждан могут направлять коллективные обращения в органы местного самоуправления, выступать с инициативой о проведении местного референдума, опроса жителей, иным образом участвовать в осуществлении местного самоуправления.

Органы местного самоуправления. На основании статьи 132 Конституции РФ органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Следует различать выборные и невыборные органы местного самоуправления. Как правило, на местном уровне уставами муниципальных образований предусматриваются такие органы местного самоуправления, как

¹ Более подробно об этом см. в кн.: Шугрина Е. С. Муниципальное право. С. 76–78.

² Бурятия. 1995. 8 сент.

глава муниципального образования, представительный орган и исполнительный орган местного самоуправления.

Ассоциации, союзы, иные объединения муниципальных образований, органов местного самоуправления. В статье 8 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что в целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований. Межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с действующим законодательством органы территориального общественного самоуправления создаются на части территории муниципального образования (на территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Органы государственной власти. Так, в соответствии со статьей 133 Конституции РФ местному самоуправлению гарантируется возмещение дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Органы государственной власти и органы местного самоуправления могут вступать во взаимоотношения при совместном проведении каких-либо мероприятий. Органы государственной власти оказывают поддержку местному самоуправлению, содействие его становлению и развитию.

Общественные объединения, некоммерческие организации. Общественные объединения могут участвовать в муниципальных выборах, выдвигать своих кандидатов на выборные муниципальные должности в соответствии с избирательным законодательством. В некоторых муниципальных образованиях общественные объединения обладают правом нормотворческой инициативы.

Государственные и негосударственные предприятия, учреждения и организации. Так, органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать за-

казчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Муниципальные унитарные предприятия и учреждения. В статье 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется право органов местного самоуправления на создание муниципальных предприятий и учреждений, участие 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. Нормы и источники муниципального права

Муниципальное право - комплексная отрасль права, поэтому нормы муниципального права одновременно являются и нормами других отраслей. В зарубежных странах муниципальное право чаще всего «вырастает» из административного, у нас же теоретической разработкой вопросов местного самоуправления традиционно занимаются государственведы. Но в содержание муниципального права входят нормы гражданского, бюджетного и земельного права, а также ряда других отраслей. Комплексный характер муниципального права предопределяет тесную взаимосвязь и даже совпадение источников муниципального права с источниками многих отраслей как публичного, так и частного права.

Нормы муниципального права представляют совокупность норм, исходящих от местного сообщества, органов местного самоуправления или их должностных лиц, и норм, принимаемых органами государственной власти или их должностными лицами.

Муниципально-правовые нормы - это правила поведения, исходящие от местного сообщества или государства в лице соответствующих органов или должностных лиц и обеспеченные принудительной силой государства.

Немаловажным вопросом является определение источников муниципального права. В юридическом смысле источник - это форма выражения норм права, наделяющая их обязательной силой. Все источники муниципального права можно разбить на две большие группы: нормативно-правовые акты и муниципально-правовые договоры. По мнению

некоторых ученых, к источникам муниципального права можно относить и муниципальные обычаи, и судебные (административные) прецеденты¹. С учетом особенностей российской правовой системы данная точка зрения представляется весьма спорной.

Муниципально-правовые договоры - это двусторонние (и более) соглашения, регулирующие отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, наделением органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями. Муниципально-правовые договоры (соглашения) могут заключаться между органами государственной власти и органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления, между органами местного самоуправления и другими субъектами права. Но важно правильно выделять содержание договора, т. е. круг регулируемых отношений.

Нормативно-правовые акты - это односторонние, властные, воле-вые действия непосредственно населения, органов власти и их должностных лиц, связанные с исполнением закона и направленные на возникновение, изменение или прекращение правовых норм, на возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Нормативно-правовые акты можно классифицировать следующим образом:

по охвату регулируемых отношений - систематизированные акты (например, законы о местном самоуправлении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) и отраслевые или тематические акты, посвященные отдельным аспектам организации местного самоуправления (например, законы о выборах в органы местного самоуправления, о муниципальной службе и т.д.);

по юридической природе - законодательные акты и подзаконные акты;

по кругу субъектов, принимающих нормативные акты, - акты органов государственной власти, акты органов местного самоуправления, акты, принимаемые непосредственно населением на референдуме, собраниях или сходе.

Россия является федеративным государством. Это, в частности, означает, что и Российская Федерация в целом, и субъекты Российской Федерации обладают правом принятия нормативных актов, обладающих высшей юридической силой. Предметы ведения каждого территориального уровня закреплены в статьях 71-73 Конституции РФ. Кроме того, в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и наделяются своей компетенцией. Таким образом, три территориальных уровня (Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образова-

¹ См.: Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 29, 30.

ния) могут принимать нормативные акты, регулирующие вопросы местного самоуправления. Для характеристики пределов самостоятельности каждого территориального уровня федеральный законодатель ввел два термина - «вопросы государственного значения» и «вопросы местного значения». По общему правилу вопросы государственного значения разрешаются органами государственной власти; вопросы местного значения - органами местного самоуправления.

Более подробно эти вопросы будут рассмотрены в главах, посвященных правовым основам местного самоуправления и муниципально-правовым актам.

Глава 3

СИСТЕМА И ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Система местного самоуправления

Одним из важнейших условий выделения муниципального права в самостоятельную отрасль права является наличие элементов системы местного самоуправления, организация и деятельность которых регулируется нормами муниципального права¹.

В соответствии со статьей 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть непосредственно через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, закрепляются две основные группы форм реализации народом своего суверенного полновластия: формы непосредственного народовластия и формы опосредованного народовластия через системы органов власти. В последнем случае речь идет о системе органов государственной власти и системе органов местного самоуправления.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» конкретизирует положения Конституции РФ. Так, в соответствии с частью 1 статьи 3 названного Федерального закона граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Приведенная норма позволяет выделить несколько групп форм, посредством которых осуществляется местное самоуправление в Российской Федерации: формы непосредственной демократии, формы опосредованного участия населения в местном самоуправлении через систему органов местного самоуправления.

По мнению ряда авторов, следует выделять отдельную группу, связанную с территориальным общественным самоуправлением. Этот подход получил свое отражение и в ряде законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении². В этих законах есть отдельная глава о территориальном общественном самоуправлении, которая расположена отдельно от глав, посвященных формам непосредственного участия граждан в местном самоуправлении и системе органов местного самоуправления. Так, в Законе Амурской области от 23 октября 1995 г.

¹ См.: *Постовой Н. В.* Муниципальное право России. С. 10.

² См.: *Кутафин О. Е., Фадеев В. И.* Муниципальное право Российской Федерации. С. 135.

№ 33-03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области»¹ (в ред. от 28 августа 2002 г.) раздел 3 «Организационные основы местного самоуправления» содержит две главы - «Органы местного самоуправления» и «Осуществление местного самоуправления непосредственно населением». Вопросам территориального общественного самоуправления посвящен раздел 6 названного закона. Очевидно, что законодатель не относит территориальное общественное самоуправление ни к системе органов местного самоуправления, ни к формам непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Аналогичный подход представлен в Законе Республики Коми от 16 июня 1998 г. № 25-РЗ (в ред. от 6 октября 2005 г.)². В Законе Республики Башкортостан от 20 декабря 1994 г. № ВС-26/3 «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» (в ред. от 23 декабря 2002 г.) есть глава 3 «Организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления» и глава 8 «Общественное самоуправление». При этом под общественным самоуправлением понимается собственно общественное самоуправление и территориальное общественное самоуправление.

Несмотря на то что органы территориального общественного самоуправления представляют собой фактически опосредованное участие населения, более правильным является подход, в соответствии с которым территориальное общественное самоуправление рассматривается как одна из форм непосредственного участия населения в местном самоуправлении. Кроме того, это вытекает из логики Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: статья «Территориальное общественное самоуправление» находится в главе, посвященной формам непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Совокупность организационных форм осуществления местного самоуправления в рамках муниципального образования образует систему местного самоуправления. *Под системой местного самоуправления понимается совокупность форм прямого волеизъявления граждан, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления, других форм осуществления местного самоуправления, через которые население муниципального образования реализует признаваемую и гарантируемую Конституцией РФ власть, решает исходя из своих собственных интересов, исторических и иных местных традиций вопросы местного значения.*

¹ Амурская правда. 1995. 26 окт.

² Закон «О местном самоуправлении в Республике Коми» // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1998. № 10. Ст. 931.

Единство системы местного самоуправления проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между различными формами ее осуществления. Оно проявляется также и в том, что все организационные формы этой системы действуют совместно, находятся в тесной взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости. В рамках этой взаимосвязи и взаимозависимости одни формы единой системы являются производными от других или связаны между собой отношениями руководства, подотчетности и ответственности и подконтрольности. Между всеми организационно-правовыми формами местного самоуправления существует тесная организационно-правовая связь¹.

§ 2. Понятие основ местного самоуправления

Термин «основы местного самоуправления» является новым для российского государственного управления. Впервые это понятие было введено Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления². Основы местного самоуправления призваны обеспечить самостоятельность деятельности населения по управлению местными делами, независимость и невмешательство со стороны органов государственной власти, создать условия для эффективного решения вопросов, возникающих на местном уровне.

Под основами местного самоуправления следует понимать объективно сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности и условия, совокупность которых образует тот базис, на котором строится вся система местного самоуправления, осуществляется муниципальная власть³. Иными словами, основы – это тот фундамент, на котором осуществляется муниципальное строительство.

Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закрепляются в Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, иных нормативных актах. Особое место занимает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В первоначальную редакцию Закона в 1995 г. было введено по-

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 133, 134.

² См.: Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 15.

³ Ковешников Е. М. Муниципальное право. М., 2000. С. 60.

нятие «законодательные основы местного самоуправления»; сейчас вместо этого термина в статье 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используется термин «правовая основа местного самоуправления». Кроме того, в названный Закон в 1995 г. были введены термины «территориальные основы местного самоуправления» и «финансово-экономические основы местного самоуправления». Сейчас в Федеральном законе используется только термин «экономическая основа». Термин «организационные основы местного самоуправления» в федеральном законе никогда не использовался, но в ряд законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении этот термин введен¹.

Кроме того, в двух субъектах Российской Федерации в названии закона о местном самоуправлении имеется указание на термин «основы местного самоуправления» (Алтайский край и Калининградская область). Анализ преамбулы Закона Калининградской области от 18 января 1996 г. № 31 «Об основах местного самоуправления в Калининградской области» (в ред. от 14 апреля 2004 г.) позволяет сделать вывод о том, что в законе под основами местного самоуправления понимают систему местного самоуправления, экономические и финансовые основы в осуществлении народовластия, государственные гарантии, права и обязанности местного самоуправления. В Алтайском крае под основами местного самоуправления понимают организацию местного самоуправления в Алтайском крае.

Можно выделить следующие элементы основ местного самоуправления: правовые основы, территориальные основы, организационные основы, финансовые основы, экономические основы (финансово-экономические основы).

В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ***правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы***

¹ См., напр.: Закон Амурской области от 23 октября 1995 г. № 33-03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области» (в ред. от 28 августа 2002 г.) // Амурская правда. 1995. 26 окт.; Закон Алтайского края от 5 декабря 1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» (в ред. от 9 ноября 2004 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. 1995. № 17. С. 39-72; Закон Воронежской области от 28 декабря 1994 г. № 8-3 «О местном самоуправлении в Воронежской области» (в ред. от 31 декабря 2003 г.) // Коммуна. 1995. 6 янв.

и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Иными словами, правовые основы местного самоуправления составляют международные документы и акты трех уровней российской власти. Поэтому необходимо уделять должное внимание системному подходу при формировании правовой основы местного самоуправления.

Территориальные основы местного самоуправления являются одним из правовых институтов муниципального права и представляют собой совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения¹.

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 Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Организационные основы местного самоуправления - это совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы².

Именно такой подход лежит в основе Закона Республики Бурятия от 5 сентября 1995 г. № 176-1 «Об общих принципах местного самоуправления в Республике Бурятия»³ (в ред. от 30 апреля 2004 г.). В раздел 4 «Организационные основы местного самоуправления» Закона входят главы: «Органы местного самоуправления», «Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления», «Депутаты представительного органа местного самоуправления», «Муниципальная служба».

Однако встречаются и иные подходы к пониманию организационных основ местного самоуправления. Они в полной мере проявляются в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправ-

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 195.

² См.: Шугрина Е. С. Муниципальное право. С. 87.

³ Ведомости Народного Хурала Республики Бурятия. 1995. № 7.

лении. Например, в Республике Мордовия, Кабардино-Балкарской Республике, Алтайском крае, Магаданской области¹ к организационным основам относятся только организационные основы деятельности органов местного самоуправления.

В Республике Калмыкия² к организационным основам местного самоуправления относятся только формы непосредственного осуществления местного самоуправления. В Амурской области³ к организационным основам местного самоуправления относятся органы местного самоуправления и осуществление местного самоуправления непосредственно населением.

Самый широкий подход к характеристике термина организационной основы представлен в Волгоградской области⁴. Глава об организационных основах местного самоуправления включает статьи, посвященные территориальным основам местного самоуправления, системе местного самоуправления, формированию структуры местного самоуправления, уставу о местном самоуправлении, местному референдуму, муниципальным выборам, собранию (сходу) граждан, органам местного самоуправления, представительным органам местного самоуправления, главе муниципального образования, иным выборным должностным лицам местного самоуправления, исполнительным органам местного самоуправления, взаимоотношениям представительных и исполнительных органов местного самоуправления, территориальному общественному самоуправлению населения. Фактически в одной главе с названием «Организационные основы местного самоуправления» произошло смешение собственно организационных основ, территориальных и правовых основ.

¹ Закон Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 1995 г. № 21-РЗ «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» (в ред. от 7 июля 2005 г.); Закон Алтайского края от 5 декабря 1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» (в ред. от 9 ноября 2004 г.) // Сборник законодательства Алтайского края. 1995. № 17; Закон Магаданской области от 19 февраля 1996 г. № 4-03 «О местном самоуправлении в Магаданской области» (в ред. от 19 июля 2005 г.) // Территория. 1996. 27 февр.

² Закон Республики Калмыкия от 23 сентября 1996 г. № 46-1-3 «О местном самоуправлении в Республике Калмыкия» (в ред. от 25 апреля 2005 г.) // Известия Калмыкии. 1996. 2 окт.

³ Закон Амурской области от 23 октября 1995 г. № 33-03 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области» (в ред. от 28 августа 2002 г.) // Амурская правда. 1995. 26 окт.

⁴ Закон Волгоградской области от 20 февраля 1995 г. № 21-ОД «Об организации местного самоуправления в Волгоградской области» (в ред. от 19 октября 2001 г.) // Волгоградская правда. 1995. 2 марта.

Финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований¹.

Финансово-экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

Более подробно правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические основы будут раскрыты в следующих главах.

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 312.

Глава 4

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Международные документы и федеральное законодательство

Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, федеральные подзаконные акты, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

1. *Международные акты.* На основании части 4 статьи 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации. Эти нормы и принципы закрепляются в международных пактах, конвенциях, иных международно-правовых документах. Они могут непосредственно применяться при рассмотрении и разрешении юридических споров и служить основанием для возникновения у граждан России, создаваемых ими объединений и у органов власти юридических прав и обязанностей. Следует особо выделить такие документы, как Европейская хартия местного самоуправления, Декларация о принципах местного самоуправления, принятая Межпарламентской ассамблеей государств — участников СНГ в 1994 г., решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы, членом которого является Россия.

Европейская хартия местного самоуправления была принята Советом Европы 15 октября 1985 г. Ратификация Европейской хартии местного самоуправления и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в соответствие с ней являлось одним из условий вступления России в Совет Европы. Европейская хартия местного самоуправления была ратифицирована Российской Федерацией 11 апреля 1998 г.¹

Местное самоуправление согласно Хартии составляет одну из основ любого демократического строя. Так, например, в соответствии со статьей 2 Хартии принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны. Кро-

¹ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // Российская газета. 1998. 15 апр.

ме того, в Хартии закрепляется, что местное самоуправление осуществляется не только выборными органами, но и через формы прямого участия граждан. Важную роль играют и положения Хартии об общих принципах экономической и финансово-налоговой политики государства применительно к местным органам власти.

2. *Конституция РФ*. Главенствующее положение в системе юридических норм, регулирующих местное самоуправление, занимают конституционные нормы. Конституционные нормы представляют собой совокупность юридических принципов и предписаний, которые определяют политико-правовую природу местного самоуправления, закрепляют основные права граждан в области местного самоуправления, регулируют основы правового статуса органов местного самоуправления и их взаимоотношения с государством.

В Конституции РФ уделяется достаточно много внимания вопросам местного самоуправления. Местное самоуправление упоминается в таких статьях, как 3, 8, 9, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46, 72, 130–133; ему посвящена глава 8 Конституции РФ. «Если сравнить число норм о местном самоуправлении, закрепленных в Конституции Российской Федерации, и о какой-либо другой отрасли права, кроме конституционного, то можно сделать вывод о том, что объем этих норм намного больше, чем в других отраслях права»¹.

Характер и пределы правового регулирования местного самоуправления определяются федеральными актами, актами субъектов Российской Федерации и локальными актами, теснейшим образом связаны с федеративным устройством государства и политико-правовой природой местного самоуправления. В подготовленных к Конституционному совещанию² материалах ИГиП РАН отмечалась сложность поиска оптимального баланса и пределов конституционного регулирования в этой относительно новой для нас сфере, «поскольку, с одной стороны, необходимо способствовать становлению и развитию цивилизованной системы местного самоуправления, уберегая ее от возможного ущемления прежде всего со стороны органов субъектов Федерации, а с другой стороны, нелишне учитывать, что чрезмерная детализация отношений в системе местного самоуправления создает опасную жесткость, становящуюся препятствием как для текущего законодательства, так и для практики местной самодетельности, для возникновения новых, самобытных форм самоуправления»³.

¹ Постовой Н. В. Муниципальное право. С. 4.

² Конституционное совещание проходило в Москве в июне 1993 г. в связи с разработкой проекта Конституции РФ.

³ Цит. по: Местное самоуправление в России: состояние, проблемы и перспективы. С. 80.

В соответствии со статьей 72 Конституции РФ вопросы местного самоуправления относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Иными словами, Российская Федерация должна принимать рамочные законы, определяя общие принципы и подходы, устанавливая пределы правового регулирования; конкретное содержание, учет местной специфики и особенностей формирования местного самоуправления должно определяться субъектами Российской Федерации самостоятельно. Это в теории. На практике же функции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации четко не определены.

Пункт «н» статьи 72 Конституции РФ закрепляет, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится *«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления»*. Изданной конституционной нормы необходимо выделить то, что относится к государственной власти, и то, что относится к местному самоуправлению. Российская Федерация и субъекты Российской Федерации предлагают различные подходы прочтения приведенной конституционной нормы¹:

1) в совместном ведении находится *«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» - установление местного самоуправления*, т. е. закрепление местного самоуправления как неприкосновенного демократического института;

2) в совместном ведении находится *«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» - установление системы органов местного самоуправления*, т. е. устанавливаются общие подходы к формированию органов местного самоуправления;

3) в совместном ведении находится *«установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» - установление общих принципов организации местного самоуправления*, т. е. закрепляются общие подходы к правовому регулированию становления местного самоуправления.

Эта неоднозначность прочтения субъектами Российской Федерации конституционной нормы привела, в частности, к невозможности в ряде регионов реализовать местное самоуправление в полном объеме.

Приняв в 1995 г. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», федераль-

¹ Более подробно об этом см.: Заключение Л. А. Ревенко на запрос о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Городское управление. 1996. № 6. С. 36-39.

ный законодатель дал свою точку зрения, которую изложил в названии закона, - Российская Федерация должна устанавливать общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

3. *Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* является наиболее важным для становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, формирования законодательства о местном самоуправлении. Федеральный закон определяет: общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации; правовые основы местного самоуправления; организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления; финансово-экономические основы местного самоуправления; основные принципы и подходы к определению полномочий органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения.

Президент РФ подписал Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. Закон вступил в силу с 1 сентября 1995 г. На основании этого Закона формировалась правовая основа местного самоуправления, принимались соответствующие нормативные акты; были проведены выборы в органы местного самоуправления, образованы муниципальные образования, принимались уставы муниципальных образований, формировались финансовые и экономические основы местного самоуправления. Закон имел огромное значение для становления местного самоуправления в Российской Федерации.

Однако текст Закона был далеко не совершенен. Концепция местного самоуправления была не до конца разработана. Далеко не все нормы, содержащиеся в законе, реализовывались на практике. В Закон вносились изменения и дополнения. Юристы и специалисты в области местного самоуправления, теоретики и практики неоднократно обсуждали вопрос о необходимости дальнейшего совершенствования Закона, внесения в него новых изменений и дополнений¹. Они отмечали, что «в процессе становления местного самоуправления в Российской Федерации

¹ См., напр.: *Васильев В. И.* Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права. 2001. № 12; *Васецкий Н. А., Краснов Ю. К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003). М., 2003; *Мокрый В. С.* Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10; *Савранская О. Л.* Благими намерениями выстлана дорога в ад (о готовящейся реформе местного самоуправления) // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 4; *Васильев В. И.* Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3; *Васильев В. И.* Местное самоуправление: закон и практика // Там же. 2001. № 8.

выявился ряд общих проблем, среди которых необходимо выделить следующие:

1. Расхождение между правовым подходом к местному самоуправлению и реальностью.

2. Несогласованность и несистематизированность законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении.

3. Неполное и непоследовательное законодательное регулирование вопросов организации и деятельности местного самоуправления.

4. Несоблюдение законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении, в том числе:

- принятие законодательных актов субъектов Российской Федерации, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству;

- принятие нормативных правовых актов органов местного самоуправления, противоречащих Конституции РФ, федеральному законодательству и законодательству соответствующего субъекта Российской Федерации;

- невыполнение норм муниципального права должностными лицами органов государственной власти и органов местного самоуправления.

5. Бездействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, отсутствие нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления,

6. Отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления.

7. Недостаточное обеспечение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

8. Несовершенство механизмов судебной защиты местного самоуправления, недостаточная урегулированность вопроса обеспечения исполнения судебных решений, а также несовершенство системы подготовки судебных кадров и повышения квалификации судей в сфере муниципального права.

9. Отсутствие права органов местного самоуправления на защиту посредством судопроизводства конституционного.

10. Нехватка квалифицированных муниципальных кадров. Общероссийская система кадрового обеспечения муниципальных образований, обучения выборных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих до настоящего времени не сложилась.

11. Доминирование в местном самоуправлении исполнительных структур.

12. Необеспеченность полной и повсеместной реализации установленной Конституцией и законами Российской Федерации системы га-

рантий местного самоуправления, таких, как запрет на ограничение прав местного самоуправления, обязательность решений, принятых гражданами путем прямого волеизъявления, органами и должностными лицами местного самоуправления, а также судебная защита местного самоуправления»¹.

Эти и ряд других обстоятельств создали предпосылки для принятия нового Закона со старым названием. Осенью 2003 г. был принят новый Закон, внесший существенные изменения в правовой статус местного самоуправления. Этим Законом признается утратившим силу Федеральный закон от 28 августа 1995 г. (со всеми поправками) с момента вступления в силу нового Закона. Часть норм вступила в силу с момента опубликования (Закон был опубликован в «Российской газете» 8 октября 2003 г.). В переходных положениях (статьи 84–85) отражено осуществление местного самоуправления в переходный период (до полного вступления в силу Закона в 2009 г.). Например, требования статьи 35 нового Закона о численности депутатов представительных органов муниципальных образований применяются в отношении указанных органов, дата выборов которых назначена после вступления в силу Закона (т. е. после 8 октября 2003 г.).

Новый Закон радикально изменяет характер законодательства о местном самоуправлении. В частности, он ограничивает возможность контроля субъектов РФ над органами местного самоуправления определенным перечнем вопросов. Прямо устанавливается, что в случаях, где предусмотрено совместное ведение Российской Федерации и субъектов РФ, в частности при возникновении разногласий, приоритетное значение имеет федеральный закон. Более того, в Законе регулируются и те вопросы организации местного самоуправления, которые раньше были отнесены к ведению субъектов РФ².

В литературе публикуется достаточно много отзывов о новом законе, причем есть и положительные, и отрицательные высказывания. Практически все аспекты организации и деятельности муниципальных образований претерпели достаточно существенные изменения. Об этом более подробно будет сказано в следующих главах учебника.

¹ *Васецкий Н. А., Краснов Ю. К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994–2003). М., 2003.

² Сравнение законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с одноименным действующим Федеральным законом 1995 г. Сравнение подготовлено Национальным демократическим институтом международных отношений (НДИ) (http://www.ndi.ru/ARCHIVE/Russian/Laws/Local_Gov/Comp/index.shtml).

4. *Иные федеральные законы.* В настоящее время на федеральном уровне в основном создана нормативная правовая база, необходимая для организации местного самоуправления. Общее количество федеральных нормативных правовых актов, содержащих нормы муниципального права, - более 1300, из них Федеральных законов - более 150¹. Следует назвать такие Федеральные законы, как «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»².

В Государственной Думе в различной степени готовности находятся проекты федеральных законов: «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации»; «Об общих принципах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации»; «О порядке передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность»; «О государственных минимальных социальных стандартах»; «Об общих принципах организации муниципальных органов охраны общественного порядка».

¹ См.: *Васецкий Н. А., Краснов Ю. К.* Российское законодательство на современном этапе. Государственная Дума в формировании правового пространства России (1994-2003). М., 2003.

² Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в ред. от 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 28 декабря 2004 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 39. Ст. 4464; Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» (в ред. от 25 июля 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224; Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (в ред. от 18 июля 2005 г.); Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (в ред. от 18 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251; Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (в ред. от 8 декабря 2003 г.).

Федеральные законы, регулирующие вопросы местного самоуправления, делятся на две группы¹:

1) законы, регулирующие только отдельные вопросы местного самоуправления (например, федеральные законы о муниципальной службе, о финансовых основах местного самоуправления и т.д.);

2) отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни (например, федеральные законы о занятости населения, об образовании и т.д.).

Как правило, в законах второй группы есть разделы (главы), посвященные полномочиям или предметам ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Эти законы принимались в разное время. И очень часто возникают ситуации, когда отраслевые законы иным образом регулируют разграничение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В соответствии с частью 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, данному Федеральному закону применяются нормы Конституции РФ и данного Федерального закона.

5. *Федеральные подзаконные акты.* На федеральном уровне кроме законов вопросы местного самоуправления регулируются и другими нормативными актами. Так, обе палаты Парламента РФ принимали постановления по вопросам местного самоуправления. Одними из наиболее известных являлись: постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (в ред. от 10 сентября 1993 г.); постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 10 июля 1996 г. № 572-Н ГД «О ходе исполнения Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения».

Важную роль в правовом регулировании местного самоуправления играют указы Президента РФ и постановления Правительства РФ. Ука-

¹ Пожалуй, самая хорошая подборка федеральных законов содержится в сборнике федерального законодательства «Предметы ведения и полномочия местного самоуправления в Российской Федерации» (М., 2001).

зами Президента РФ реформировалось местное самоуправление — отдельные аспекты местного самоуправления, такие, как реформа ЖКХ, реформа муниципальных органов охраны правопорядка, решались иные вопросы. В предыдущих главах уже была дана характеристика указов Президента РФ о реформе местного самоуправления.

Постановлениями Правительства РФ, в частности, были утверждены федеральные программы поддержки местного самоуправления - в 1995 и 1999 гг.¹ Основной целью первой программы являлось обеспечение становления и развития самоуправления населения Российской Федерации путем создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованиями финансово-экономической самостоятельности. Вторая программа принята для совершенствования правовой, территориальной и организационной основ местного самоуправления, в том числе для решения вопросов разработки предложений по систематизации, а в дальнейшем - по кодификации законодательства в области местного самоуправления, методических рекомендаций по оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления.

6. Решения Конституционного Суда РФ, иных судов. Значительное место в настоящее время отводится решениям судебных органов, и в первую очередь решениям Конституционного Суда РФ². Наиболее значительные решения судебных органов будут приведены далее.

Природа решений Конституционного Суда РФ такова, что правовые позиции Конституционного Суда РФ, выраженные по итогам рассмотрения дела в его постановлении или определении, имеют общеобязательный характер. Они нередко обладают нормативностью³.

¹ Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» (в ред. от 5 сентября 1998 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 2. Ст. 121; постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1394 (в ред. от 8 апреля 2003 г.) «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6359.

² Недавно был издан трехтомник, содержащий самые полные сведения о судебных решениях Конституционного Суда РФ, арбитражных судов и судов общей юрисдикции. См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2003; Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2003; Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / под ред. А. А. Арифулина. М., 2003.

³ См.: Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др. Муниципальное право Российской Федерации. С. 33.

§ 2. Законодательство субъектов Российской Федерации

В настоящее время происходит формирование правовых основ местного самоуправления на региональном уровне. Следует констатировать, что в различных регионах по-разному относятся к принятию законов, регулирующих становление и развитие местного самоуправления. Например, в Волгоградской, Пермской областях, Ханты-Мансийском автономном округе принято более 30 законов, в Республиках Коми, Татарстан, Хакасия - менее 10. Сведения о наличии законов субъектов РФ по различным вопросам местного самоуправления приводятся в Приложении 2.

По информации базы данных «КонсультантПлюс: региональное законодательство», в 1991 г. массив федеральных актов составлял 53% от всех нормативных актов Российской Федерации, региональный - 44, а муниципальный - 3%. В 1998 г. соотношение значительно изменилось: федеральный массив составил уже только 18%, региональный значительно больше - 60, а муниципальный тоже увеличился - 22%. В 2002 г. из 750 тыс. изданных в России нормативных актов около 60 тыс. составили федеральные акты, 290 тыс. - региональные и 400 тыс. - муниципальные. Рост региональной и муниципальной доли в системе российского законодательства, безусловно, свидетельствует о его демократизации, поскольку решение большей части вопросов переносится на местный уровень, где степень участия населения в управлении должна быть значительно выше¹.

В субъектах Российской Федерации вопросы местного самоуправления регулируются конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, подзаконными актами.

Наиболее значительными для становления и развития местного самоуправления являются законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Неоднозначность прочтения конституционной нормы приводит к появлению разных подходов к осуществлению правового регулирования местного самоуправления на региональном уровне. Это, в частности, отражается в формулировке названия закона о местном самоуправлении. В субъектах Российской Федерации встречаются законы:

1. О местном самоуправлении (по этому пути идет большинство субъектов Российской Федерации, например Красноярский, Приморский края, Камчатская, Новосибирская, Омская, Томская, Тюменская области, Республика Тыва и др.).

2. Об организации местного самоуправления (Республики Марий Эл, Чувашия, Волгоградская, Нижегородская, Оренбургская, Читинская, Ульяновская области, город Москва, Еврейская автономная область).

¹ См.: *Нарутто С. В., Пигопкин А. С., Плотникова Л. А.* Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. Хабаровск, 2003. С. 13.

3. Об основах местного самоуправления (Алтайский край, Калининградская область).

4. Об общих принципах организации местного самоуправления (Республика Бурятия, Амурская, Липецкая, Сахалинская, Ярославская области).

Следует отметить, что в Республиках Бурятия, Марий Эл и Чувашия одновременно действует по два закона о местном самоуправлении - аналога Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении и Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В Республике Бурятия действует одновременно три закона о местном самоуправлении - «О местном самоуправлении в Республике Бурятия» (принят в 1991 г.), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Республике Бурятия» (принят в 1995 г.) и «Об организации местного самоуправления в Республике Бурятия» (принят в 2004 г.)

Структура законов субъектов Российской Федерации в регионах также отличается большим разнообразием. Так, например, законы Читинской области практически полностью повторяют структуру Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законы Омской области, Республики Тыва и Приморского края содержат нормы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по управлению разными областями и сферами местной жизни. Такой подход был закреплен в Законе РФ 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР».

Как правило, законы субъектов Российской Федерации указанных регионов не регулируют подробно большинство вопросов местного самоуправления, оставляя это на усмотрение самих муниципальных образований. Однако есть законы, достаточно подробно регулирующие вопросы местного самоуправления. Это видно даже из простого сравнения количества статей в законах, которое колеблется от 26 (Ямало-Ненецкий автономный округ) до 112 (Омская область). В среднем законы состоят из 45-55 статей.

Практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регулирующие вопросы формирования органов местного самоуправления. В субъектах Российской Федерации на первое место ставится решение разных проблем, необходимых для формирования местного самоуправления как одного из демократических институтов. В большинстве субъектов РФ приняты законы о местном референдуме, о муниципальной службе, о государственной регистрации уставов муниципальных образований, об административно-территориальном устройстве, о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления, о собраниях и сходах, о территориальном общественном самоуправлении, об обращениях в органы местного самоуправления,

о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными властными полномочиями.

Следует назвать и некоторые законы, которые также имеют большое значение, но приняты только в отдельных субъектах Российской Федерации. К их числу можно отнести: «О программе государственной поддержки развития муниципальных образований» (Алтайский край); «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления» (Амурская, Пензенская области); «Об ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления перед государством» (Ненецкий автономный округ); «О порядке возмещения расходов муниципальных образований, вызванных государственным регулированием цен и тарифов в области теплоснабжения» (Архангельская область); «О возвращении делегированных полномочий в области государственного регулирования цен (тарифов)» (Архангельская область); «Об основах организации деятельности старост сельских населенных пунктов» (Владимирская область); «О муниципальном заказе» (Корякский автономный округ); «О взаимодействии органов государственной власти, органов местного самоуправления с негосударственными некоммерческими организациями» (Волгоградская область); «О жилищно-коммунальном хозяйстве» (Кемеровская область); «Об областном фонде экономического стимулирования деятельности муниципальных образований по увеличению собственных доходов» (Курганская область); «Об установлении финансовых показателей для проведения обязательного аудита муниципальных унитарных предприятий» (Еврейская автономная область); «О муниципальной статистике» (Нижегородская область).

Кроме собственно законодательных актов, в каждом субъекте Российской Федерации существует значительное количество подзаконных актов. В ряде регионов активно действуют конституционные (уставные) суды, также принимающие решения по вопросам местного самоуправления.

Таким образом, наблюдается большое разнообразие в правовом регулировании вопросов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Можно констатировать, что блок первоочередных законов, необходимых для формирования местного самоуправления, уже принят. Вместе с тем содержание принимаемых законов в отдельных случаях таково, что происходит фактическое ограничение местного самоуправления. Поэтому органам местного самоуправления необходимо более активно вмешиваться в этот процесс, используя разные механизмы; одним из наиболее значительных средств влияния является реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти.

Глава 5

МУНИЦИПАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

§ 1. Понятие местного нормотворчества

Внешней формой выражения и закрепления норм муниципальных образований является документ - нормативный акт, издаваемый органом местного самоуправления или принимаемый непосредственно населением; он фиксирует волю местного сообщества, конституирует ее. Именно в актах и через них проявляется и существует совокупная воля населения. При помощи этих документов воля, по своей основе представляющая собой внутреннее, психическое явление, выступает вовне, в качестве волеизъявления, способного дать определенный эффект, направленного на достижение строго определенных последствий.

Социально-правовая природа нормативных актов местного самоуправления предопределяется следующими обстоятельствами¹:

1. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции РФ). Формирование их - дело самого населения, объединения жителей определенной территории. Поэтому нормы местных сообществ - это прежде всего *«корпоративные»* нормы, т. е. нормы, исходящие от определенного сообщества или его органов, регламентирующие внутреннюю организацию, основные направления его деятельности, взаимные права и обязанности его участников; подкрепленные авторитетом и влиянием этого сообщества. Как и иные «корпоративные» нормы, нормы местных сообществ прежде всего обязательны для населения территории, которое явно (например, посредством участия в местном референдуме, выборах) проявило свою сознательную и добровольную принадлежность к данному муниципальному образованию. Однако этим значение норм местных сообществ не ограничивается, да и не может ограничиваться, поскольку решение местных вопросов неизбежно затрагивает интересы не только постоянных жителей территории, участвующих в самоуправлении, но и иных граждан и организаций.

2. Органы местного самоуправления являются одними из органов, через которые носитель суверенитета - народ - осуществляет принадлежащую ему власть (статья 3 Конституции РФ). Поэтому нормы, формулируемые органами местного самоуправления, в установленных пределах обладают свойством общеобязательности и гарантированности со

¹ См.: Савченко Д. А., Шугрина Е. С, Горожанин В. А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. Новосибирск, 1997. С. 4.

стороны государства, т. е. свойствами **правовых норм**. Соответственно, содержащие такие нормы акты приобретают характер **нормативно-правовых** и включаются в общую нормативно-правовую систему.

В этой связи большое значение приобретает вопрос о том, какие именно нормы органов местного самоуправления обладают свойствами правовых предписаний и, соответственно, в каких случаях нормотворчество этих органов приобретает характер правотворчества, санкционированного государством.

Будучи исключенными из системы государственных органов, органы местных сообществ не могут сами присваивать себе функцию правотворчества, так как это важнейшая государственная функция. Лишь государство или отдельные его органы могут санкционировать создание органами местного самоуправления правовых норм, порождающих юридические права и обязанности.

При этом возможны три способа санкционирования правотворческой деятельности¹:

а) органы самоуправления по своей инициативе разрабатывают нормы, которые приобретают юридический характер по предварительной санкции государства;

б) органы государства утверждают разработанные органами самоуправления нормативные акты;

в) государство создает общие (типовые) нормы (в форме рекомендаций); органы самоуправления их детализируют применительно к конкретным условиям и представляют на утверждение (или регистрацию) соответствующему государственному органу.

В каждом из этих случаев государство определяет круг вопросов, решения по которым становятся нормативно-правовыми, а также возможный характер таких юридических решений.

В соответствии с Конституцией и законами России органы местного самоуправления получили право создавать юридические нормы по вопросам местного значения. Они перечислены в статьях 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Правотворчество по этим вопросам носит предварительно санкционированный характер. В то же время государство может передавать в ведение муниципальных образований и иные государственные полномочия. В этих случаях санкционирование правотворчества должно осуществляться, как правило, в форме последнего утверждения или регистрации принятых органами местного самоуправления актов. Однако возможны и иные формы государствен-

¹ См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права. М., 1981. Т. 1, С. 311.

ного контроля за муниципальным правотворчеством по дополнительно переданным вопросам.

Нужно учитывать, что характер правотворческих решений местного самоуправления также ограничен законодательством. В силу прямого указания части 3 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» эти решения общеобязательны только для субъектов, находящихся на территории муниципального образования. Поэтому возможные решения ограничены по территориально-субъектному признаку.

Кроме того, анализ норм упомянутого Федерального закона приводит к выводу о том, что государство санкционировало создание органами местного самоуправления только регулятивных норм. Охранительные предписания, содержащие указание на меры государственного принуждения за правонарушения, т. е. меры ответственности, сами муниципальные органы устанавливать, как правило, не могут.

***Муниципальное (местное) нормотворчество** - осуществляемая в определенном, установленном уставом муниципального образования и иными нормативными актами органов и должностных лиц местного самоуправления процессуальном порядке деятельность по созданию, изменению и дополнению общеобязательных правил поведения по предметам местного значения¹.*

У муниципального правотворчества, как и у правотворчества вообще, можно выделить три основные функции²:

- 1) обновление нормативно-правового материала;
- 2) восполнение пробелов в праве;
- 3) упорядочение действующих нормативно-правовых актов.

Наиболее важной из них является функция обновления, деятельность по реализации которой позволяет оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни и новые потребности местного сообщества в форме выработки новых или дополнительных нормативных предписаний либо коренной замены устаревших норм, утративших свое значение или противоречащих новым обстоятельствам. Функция восполнения пробелов выполняет вспомогательную роль. Функция упорядочения действующих правовых актов является производной от первых двух. Она обусловлена необходимостью упростить и облегчить пользование нормативно-правовым материалом.

¹ См.: Нарутто С. В., Пишолкин А. С., Плотникова Л. А. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. Хабаровск, 2003. С. 12.

² См.: Савченко Д. А., Шугрина Е. С., Горожанин В. А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. С. 6.

В соответствии с Конституцией РФ субъекты Российской Федерации получили право на принятие собственных законов, создание собственной системы законодательства в пределах, ограниченных Конституцией РФ, федеральными законами. И на муниципальном уровне пусть очень маленький, но есть свой собственный круг вопросов местного значения, в пределах которого акты местных органов обладают высшей юридической силой. Перечень вопросов местного значения приводится в статьях 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В статье 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплено, что по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации.

***Муниципально-правовой акт** ~ решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принято населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее или изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.*

Вся совокупность нормативных и ненормативных актов муниципального образования представляет собой систему муниципально-правовых актов. В соответствии со статьей 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);
- 3) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 4) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления 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).

Особую роль в обеспечении системности муниципальных правовых актов выполняют законы субъектов Российской Федерации, определяющие наименование и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу. По данным правовой базы «КонсультантПлюс», в 21 субъекте Российской Федерации есть специальные законы о нормативно-правовых актах органов местного самоуправления или о правовых актах соответствующего субъекта РФ.

§ 2. Понятие устава муниципального образования

Устав муниципального образования - основной нормативно-правовой акт муниципального образования. Как источник права он имеет достаточно широкое распространение в правотворческой практике нашего государства и рассматривается как разновидность актов кодификационного значения. Устав является своеобразной малой конституцией на территории муниципального образования. Конституирующее значение устава муниципального образования для местного самоуправления вытекает из статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», содержащей достаточно широкий перечень сведений, которые необходимо включать в устав муниципального образования.

Как и конституция, устав муниципального образования обладает рядом особенностей¹:

Наличие особого субъекта, который устанавливает или от имени которого принимается устав муниципального образования. В соответствии со статьей 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устав муниципального образования может приниматься представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно. Иными словами, как и конституция, устав принимается народом непосредственно или от имени народа. Последнее часто находит свое выражение в Преамбуле, которую содержит большинство уставов муниципальных образований.

¹ См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. С. 115, 116.

Учредительный характер. Как акт учредительного характера, устав муниципального образования придает юридический, правовой характер фактически сложившимся или складывающимся отношениям по самоуправлению местного сообщества. Учредительная: природа устава проявляется и в том, что нет такой нормы, принимаемой органами местного самоуправления или местным сообществом, которая не могла бы быть включена в устав по признаку несоответствия нормам, принимаемым органами местного самоуправления или местным сообществом.

Всеобъемлющий и всеохватывающий характер правового регулирования. Устав регулирует отношения, которые затрагивают все стороны, все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения. Естественно, устав не может, да и не призван регулировать указанные отношения подробно. Более детальная регламентация осуществляется посредством принятия иных нормативных актов.

Устав обладает высшей юридической силой в массиве норм, принимаемых органами местного самоуправления или местным сообществом непосредственно. Это означает, что все акты, принимаемые органами местного самоуправления или местным сообществом, непосредственно должны соответствовать уставу, заложенной в нем концепции, принципам и нормам. Высшая юридическая сила или верховенство устава муниципального образования означает также и необходимость следования всеми субъектами права, расположенными на территории муниципального образования, тем правилам, которые заложены в уставе муниципального образования.

Устав - основа для дальнейшего нормотворчества. Эта особенность устава муниципального образования вытекает из предыдущих особенностей. Устав, даже будучи по своей природе кодифицированным актом, естественно, не может урегулировать все отношения, возникающие на уровне местного самоуправления. Поэтому для реализации устава необходимо принятие иных местных нормативно-правовых актов.

Как и конституции, *устав муниципального образования характеризуется особым порядком принятия*, а также внесения изменений или дополнений. Конкретный механизм определяется непосредственно в уставе муниципального образования и может предполагать квалифицированное большинство депутатов представительного органа местного самоуправления (большее, чем количество депутатов, необходимое для принятия обычного решения); голосование на конференции, собрании или сходе граждан, что является нехарактерным для принятия обычных нормативно-правовых актов, либо голосование непосредственно населения, например, в форме референдума.

Кроме того, *устав является одним из правовых средств, обеспечивающих реализацию самостоятельности местного самоуправления.* Пра-

вовое значение устава муниципального образования заключается в том, что он является правовым актом, которым городское, сельское, а также иное поселение фиксирует свой статус муниципального образования, т. е. предметы ведения, права и обязанности муниципального образования и компетенцию органов местного самоуправления, обеспечивающие осуществление местного самоуправления населением данного муниципального образования.

Устав - это своеобразный свод норм, регламентирующих жизнь муниципального образования. Устав должен содержать нормы четырех типов¹:

1. Нормы-понятия. Всякий, кто обращается к тексту устава, должен примерно одинаково воспринимать все понятия и термины, встречающиеся в уставе. Разумеется, полностью совпадающего понимания добиться невозможно, однако следует, по крайней мере, стремиться максимально сблизить представления всех, кто руководствуется уставом.

2. Нормы, определяющие структуры представительного и исполнительного органов муниципального образования, наименования подразделений, основных должностей, их функциональные обязанности. Это необходимо для стабильности в работе подразделений, их взаимодействий друг с другом, с населением, со всеми предприятиями и организациями.

3. Нормы процедурного характера, описывающие для всех основных сфер и типичных случаев, когда, кому и как действовать, как оформлять различные документы, нанимать на работу или смещать должностных лиц и служащих аппарата представительного органа самоуправления и администрации, разрешать споры между органами самоуправления, предприятиями и т. д.

4. Нормы, которые ограничивают деятельность должностных лиц, занятие ими определенных должностей, деятельность в общественных организациях, получение дополнительных доходов и т. д.

Важной особенностью устава является его самодостаточность. Это означает, что по возможности он должен включать все нормы, необходимые в практике местного самоуправления. Поэтому в уставе следует конкретизировать основные законодательные нормы, имеющие отношение к самоуправлению, а при необходимости цитировать и собственно статьи законов, чтобы обращающийся к тексту устава не был вынужден заниматься поиском других нормативных актов.

Кроме того, устав муниципального образования должен быть достаточно стабильным, т. е. не меняться в течение сравнительно долгого времени, что в значительной мере способствовало бы стабильности взаимодействий на территории. Это должно обеспечиваться соответствующей

¹ Рекомендации по разработке Положения (Устава) о самоуправлении в сельском административном районе. Ассоциации сибирских и дальневосточных городов. Новосибирск, 1996. С. 2, 3.

процедурой внесения дополнений и поправок, зафиксированной в тексте устава.

Важнейшим требованием к уставу является наличие в нем механизмов реализации положений и норм, заложенных в нем, а также в федеральном законодательстве и законах субъекта РФ. В уставе должны содержаться четкие нормы прямого действия.

В соответствии со статьей 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уставом муниципального образования должны определяться:

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

Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

По сравнению с действовавшим ранее порядком в новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» внесены достаточно сущест-

венные изменения в процедуру принятия и государственной регистрации уставов муниципальных образований. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан. Ранее предусматривалась возможность принятия устава муниципального образования на референдуме.

Проект устава муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава муниципального образования. Одновременно должен быть опубликован порядок учета предложений по проекту устава, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Ранее право определения порядка государственной регистрации принадлежало субъектам Российской Федерации.

В законах субъектов Российской Федерации предусматривался различный порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований. Это видно, например, из простого сравнения регистрирующих органов. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации право государственной регистрации уставов муниципальных образований предоставлялось:

- 1) органу законодательной власти субъекта Российской Федерации (Омская область);
- 2) органу юстиции (Алтайский, Приморский края, Иркутская, Новосибирская области);
- 3) представительным органам городов и районов, регистрирующим уставы иных муниципальных образований, входящих в их состав (Самарская область).

Сейчас процедура регистрации уставов муниципальных образований приведена в соответствие с Гражданским кодексом РФ и Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»¹ (в ред. от 8 декабря 2003 г.), в соответствии с которыми это право должно осуществляться органами юстиции. Однако в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

¹ Российская газета. 2001. 10 авг.

не дается отсылки к конкретному федеральному закону, которым бы регулировался порядок государственной регистрации уставов муниципальных образований.

Субъектам Российской Федерации необходимо привести свое законодательство в соответствие с новыми правовыми реалиями. На практике это должно означать отмену региональных законов о государственной регистрации уставов муниципальных образований. Если ранее у субъектов Российской Федерации было право регулировать этот вопрос, то сейчас Российская Федерация это право фактически в одностороннем порядке изъяла из компетенции субъектов РФ и включила в собственную компетенцию. Большинство субъектов РФ это уже сделали.

Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» внес существенные коррективы в этот процесс¹. Государственную регистрацию уставов муниципальных образований осуществляют территориальные органы уполномоченного федерального органа исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований, которые:

- 1) проверяют соответствие устава муниципального образования Конституции Российской Федерации, федеральным законам¹, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законам субъекта Российской Федерации;
- 2) проверяют соблюдение установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования;
- 3) присваивают уставу муниципального образования государственный регистрационный номер;
- 4) выдают свидетельство о государственной регистрации устава муниципального образования;
- 5) включают сведения об уставе муниципального образования в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Устав муниципального образования направляется главой муниципального образования в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия. Кроме устава муниципального образования, необходимо представлять: 1) решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования; 2) сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования)

¹ Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» // Российская газета. 2005. 26 июля.

проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Решение о государственной регистрации устава муниципального образования принимается в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации. Датой государственной регистрации устава муниципального образования считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

В случае если в результате проверки сделан вывод о противоречии устава муниципального образования Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта РФ, законам субъекта РФ, о нарушении установленного в соответствии с федеральным законом порядка принятия устава муниципального образования, регистрирующий орган принимает мотивированное решение об отказе в государственной регистрации. Решение об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования в 5-дневный срок со дня его принятия направляется главе муниципального образования.

Принятие регистрирующим органом решения об отказе в государственной регистрации устава муниципального образования не является препятствием для повторного представления устава для государственной регистрации после устранения нарушений, указанных в решении.

Вопросы разработки, принятия, государственной регистрации уставов муниципальных образований неоднократно были предметом судебных разбирательств в судах общей юрисдикции, Конституционном Суде РФ. Ниже приводятся извлечения из некоторых наиболее значительных решений¹.

Изопределения Конституционного Суда РФ. Установление порядка регистрации устава муниципального образования (в том числе определение того, какой государственный орган ее осуществляет) составляет предмет ведения субъекта Российской Федерации и находится вне пределов ведения Российской Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, т. е. в этом вопросе субъекты Российской Федерации, по смыслу статей 73 и 76 (часть 4) во взаимосвязи со статьями 5 (часть 3), 71, 72 (пункт «н» части 1) и 76 (части 1, 2, 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование².

¹ На момент принятия этих решений действовало иное федеральное законодательство. Однако представляются интересными постановка вопросов перед судебными органами, правовая позиция судов при вынесении решения.

² Определение Конституционного Суда РФ от 31 мая 1999 г. № 60-О «По делу о проверке конституционности положений статей 4, 5 и 6, части второй статьи 7 и статьи 9 закона Санкт-Петербурга «О порядке регистрации уставов муниципальных образований Санкт-Петербурга» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

Из практики Верховного Суда РФ. За органами местного самоуправления, сформированными до вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», не признается право принимать устав муниципального образования, поскольку действовавшим до принятия Конституции Российской Федерации законодательством за местным Советом такого права не признавалось, а в законодательстве не содержится прямого указания на то, что такое право предоставлялось органу, сформированному до введения в действие Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Как видно из содержания Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», он не предусматривает право общественных и политических объединений граждан на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. В связи с этим включение в оспариваемый пункт 4 статьи 14 Закона «О местном самоуправлении в Карачаево-Черкесской республике» права общественных и политических объединений граждан, зарегистрированных на данной территории, и местных объединений общероссийских и региональных объединений и партий на правотворческую инициативу в виде внесения проекта Устава муниципального образования было признано неправомерным².

Из практики Верховного Суда РФ. Вывод суда о несоответствии оспариваемой нормы федеральному законодательству в связи с отсутствием в этой норме положения о передаче финансовых и материальных ресурсов, необходимых для реализации государственных полномочий по регистрации уставов земскими собраниями районов, нельзя признать правильным, так как невключение этого положения само по себе не указывает на незаконность содержания обжалуемой нормы. Из изложенного следует, что вопросы предоставления финансовых и материальных ресурсов, которые будут необходимы для осуществления регистрации уставов конкретных муниципальных образований в соответствии с размером таких расходов, должны предусматриваться в законе о бюджете субъекта Российской Федерации, а не в законе о регистрации уставов³.

§ 3. Решения, принятые непосредственно населением

Мировая практика предлагает разнообразие форм демократического нормотворчества. Это референдум, конференции граждан с участием большого количества населения, собрания (сходы) граждан, обсуждение проектов нормативных актов и результатов их реализации⁴. В статье 45

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 188.

² См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 193.

³ Там же. С. 201-202.

⁴ См.: Денисов С. А. Проблемы демократизации нормотворчества муниципальных образований России // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. Нижний Новгород, 2002. С. 35.

Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

По мнению некоторых специалистов, в России население не привыкло участвовать в местном нормотворчестве, не понимает необходимости этого и не стремится к реализации своих прав. Свидетельством тому является, например, низкая явка населения на референдумы. С другой стороны, в нормативных актах отдельных субъектов Российской Федерации, муниципальных образований не предусматриваются возможности для полноценного участия населения в принятии решений. В частности, закрепляется, что решения собрания (схода) носят только рекомендательный характер (Владимирская область); право граждан на принятие решений путем референдума ограничивается рамками только наиболее важных вопросов (Нижний Новгород, Надым)¹.

Необходимы специальные меры по вовлечению населения в нормотворческий процесс. Например, 12-14 ноября 2003 г. в Биробиджане была проведена конференция «Правовые формы самоорганизации населения муниципальных образований»². Другой мерой может быть обязательное включение в уставы муниципальных образований перечня тех решений органов местного самоуправления, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения с местным населением³.

В Федеральном законе «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» не оговаривается наименование актов, принимаемых непосредственно населением. Этот вопрос регулируется законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Так, в соответствии с Законом Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. №215 «О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления в Хабаровском крае»⁴ (в ред. от 24 декабря 2003 г.) если собрание (сход) граждан осуществляет полномочия представительного органа местного

¹ См.: *Денисов С. А.* Указ. соч. С. 36-37; *Нудненко Л. А.* Непосредственная демократия и нормотворчество муниципальных образований. С. 49-50.

² Более подробно с результатами конференции можно ознакомиться на сайте: www.eurasia-rfe.org/html/ru/news/fy04/112603/sem.doc.

³ *Поленика С. В.* Предмет нормотворчества органов местного самоуправления в Российской Федерации // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. С. 32.

⁴ Сборник нормативных правовых актов Законодательной думы Хабаровского края. 2000. №4.

самоуправления, то собрание (сход) граждан принимает решения по вопросам местного значения.

В этой связи в литературе анализируется природа решений, принятых населением непосредственно на сходах, собраниях, путем опроса и проведения местного референдума. Статус каждого из перечисленных решений различный. В том случае если собрание, сход граждан созывается по мере необходимости для решения наиболее важных вопросов местного значения и параллельно действует выборный представительный орган местного самоуправления, решения схода имеют высшую юридическую силу по отношению ко всем остальным органам местного самоуправления, действующим в данном муниципальном образовании. Если представительный орган местного самоуправления в данном муниципальном образовании не избирается, то его функции переходят к сходу, собранию граждан, а решения имеют ту же юридическую силу, что и решения представительного органа местного самоуправления. Решения местного референдума в соответствии со статьей 3 Конституции РФ во всех случаях имеют высшую юридическую силу независимо от формы его проведения. Что же касается опроса, то его результаты имеют значение для выборных органов местного самоуправления, однако могут быть подвергнуты коррективам в ходе дальнейшей нормотворческой деятельности. Однако исходя из смысла статьи 3 Конституции РФ решения, принятые населением непосредственно, должны иметь большую юридическую силу, чем акты выборных (назначенных) муниципальных органов соответствующего уровня¹.

В статье 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления 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.

¹ См.: *Комарова В. В.* Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления // Ученые записки. Ростов, 2002.

§ 4. Решения, принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами

В соответствии со статьей 43 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан). В этой же статье закрепляются наименования актов органов местного самоуправления и их должностных лиц следующим образом:

1. *Представительный орган* принимает **решения**. Это могут быть решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования.

2. *Глава муниципального образования* издает **постановления и распоряжения**. Этими актами могут регулироваться вопросы организации деятельности представительного органа муниципального образования, в случае если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования. Если глава муниципального образования является главой местной администрации, то постановлениями регулируются вопросы местного значения, вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, а распоряжениями регулируются вопросы организации работы местной администрации.

3. *Председатель представительного органа* муниципального образования издает **постановления и распоряжения**. Этими актами регулируются вопросы организации деятельности представительного органа муниципального образования.

4. *Глава местной администрации* издает **постановления** по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, а также **распоряжения** по вопросам организации работы местной администрации.

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

Ранее вопрос о муниципальных актах регулировался иначе. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определялись уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В зависимости от своих юридических свойств муниципальные правовые акты органов местного самоуправления подразделяются на нормативные и индивидуальные акты. В отдельных случаях органы местного самоуправления или их должностные лица заключают нормативные договоры. **Нормативный акт** – это односторонний, властный юридический документ, адресованный неопределенному кругу лиц, рассчитанный на неоднократное использование и регулирующий типовые (повторяющиеся) отношения.

На практике во многих уставах муниципальных образований закреплялось, что нормативные акты называются постановлениями, ненормативные – распоряжениями. Однако этот подход не решал проблему соотношения муниципальных актов различных органов местного самоуправления и их должностных лиц по юридической силе.

«На основе анализа законов и особенно уставов ряда муниципальных образований можно сделать вывод о соотношении актов представительных органов, глав муниципальных образований и глав администраций, о юридической силе этих актов. В одном случае (законы Воронежской и Омской областей) устанавливается, что правовые акты местной администрации не могут противоречить актам, принятым соответствующим представительным органом. В другом (Устав г. Хабаровска) определяется, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации) издаются в соответствии с решениями представительного органа. В третьем (г. Ярославль) указывается, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации – мэрии) издаются только во исполнение законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и законов субъекта Российской Федерации. Но вместе с тем этот глава руководит администрацией, выполняющей исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения муниципального образования. В конечном счете получается, что акты представительных органов обладают большей юридической силой, чем акты глав муниципальных образований и глав администраций. При этом у представительных органов нет права отмены актов глав муниципальных образований и глав администраций. Таким образом, на соотношение актов органов местного самоуправления в какой-то мере проецируется соотношение актов органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации»¹.

Другой достаточно существенной проблемой являлось разграничение компетенции между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, которая была не всегда четко прописана

¹ Комарова В. В. Нормотворческая деятельность органов местного самоуправления // Ученые записки. Ростов, 2002.

в уставах муниципальных образований. Это, в частности, проявлялось в неопределенности разграничения круга вопросов, по которым могут быть приняты постановления представительного органа или постановления исполнительного органа.

Например, несколько лет назад представители некоторых общественных объединений города Новосибирска решили написать проект нормативно-правового акта о муниципальном социальном заказе. Анализ Устава города Новосибирска не дал ответа на вопрос о том, в чьей компетенции находится правовое регулирование данного вопроса – главы города или городского совета. Было очень сложно объяснить этой инициативной группе, проект какого акта лучше готовить – проект постановления главы об утверждении положения о муниципальном социальном заказе или проект постановления городского совета об утверждении положения о муниципальном социальном заказе.

В некоторых уставах муниципальных образований Красноярского края для решения проблемы разграничения компетенции между органами местного самоуправления предложен очень интересный механизм. В уставе закрепляется перечень вопросов, которые могут регулироваться представительными органами. Причем предусматривается, что часть этих вопросов находится в исключительном ведении депутатов, другая часть (как правило, менее значимые вопросы) может передаваться исполнительным органам. Иными словами, некоторые представительные органы могут наделять исполнительные органы некоторыми своими полномочиями. Естественно, это оформляется соответствующими решениями депутатов. Но следует помнить, что существуют такие вопросы, которые могут регулироваться только решениями депутатов, например принятие бюджета, установление налогов и т. п.

Как уже говорилось, органы местного самоуправления, их должностные лица вправе подписывать договоры и соглашения в пределах своих полномочий. ***Договоры**—добровольноесоглашениеравноправныхсторон об установлении, изменении или прекращении прав и обязанностей.*

Договоры могут быть нормативными и ненормативными. К первым относят, например, договоры о разграничении полномочий между муниципальными образованиями. В отличие от нормативных ненормативные договоры не содержат норм права, к их числу относятся гражданские договоры, трудовые и некоторые иные. Особую разновидность договоров представляют международные договоры. Являясь составной частью правовой системы Российской Федерации, международные договоры не должны противоречить Конституции РФ и общепризнанным принципам и нормам.

Нетрудно предположить, что нормативные договоры будут играть все большую роль. Именно договор лежит в основе формирования ассоциаций,

союзов муниципальных образований; договорами может осуществляться перераспределение полномочий; договоры могут заключаться с иными субъектами гражданских правоотношений. Кроме того, органы местного самоуправления могут участвовать в осуществлении международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами.

§ 5. Стадии муниципального правотворчества

Впервые вопросам местного правотворчества посвящено несколько статей Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статьи 46–48). Ранее этот вопрос регулировался преимущественно актами органов местного самоуправления, в отдельных случаях законами субъектов Российской Федерации.

Правотворческий процесс – урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления правотворческой деятельности, включающий внесение в правотворческий орган (вынесение на референдум), рассмотрение, принятие, подписание, опубликование и вступление в силу нормативных правовых актов. Любая правотворческая деятельность осуществляется в особой процессуальной форме, которая представляет собой упорядоченную систему стадий деятельности.

Стадии правотворческой деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц – ряд последовательных этапов принятия нормативного правового акта местного самоуправления, на каждом из которых решаются самостоятельные задачи правотворческой деятельности.

Как правило, правотворчество органов местного самоуправления осуществляется на плановой основе с учетом правовых прогнозов. Планы подготовки проектов муниципальных правовых актов предусматривают разработку проектов наиболее важных и трудоемких актов и не исключают подготовки проектов вне плана. Планы подготовки проектов муниципальных правовых актов могут быть краткосрочными (годовыми), среднесрочными (двух-, трехлетними) и долгосрочными (пяти-, семилетними). Кроме того, могут разрабатываться и утверждаться ежеквартальные и полугодовые рабочие планы. Обычно планы подготовки проектов муниципальных правовых актов формируются с учетом программ и планов работы органов государственной власти.

Стадия 1. Разработка проектов муниципальных правовых актов и внесение их в соответствующий орган местного самоуправления или должностному лицу на рассмотрение.

Под правотворческой инициативой понимается официальное внесение правомочным субъектом в представительный орган местного самоуправления проекта нормативного правового акта, влекущее за собой

обязанность представительного органа местного самоуправления рассмотреть и принять либо отклонить его. Как правило, в качестве субъектов права правотворческой инициативы признаются: глава муниципального образования; постоянные комиссии (комитеты) представительного органа местного самоуправления; депутаты представительного органа местного самоуправления; органы территориального общественного самоуправления соответствующего муниципального образования; граждане, проживающие на территории соответствующего муниципального образования, в порядке, установленном законом или уставом муниципального образования; иные субъекты, предусмотренные нормативными правовыми актами местного самоуправления (например, в Республике Мордовия к таковым относят прокурора). До реализации права правотворческой инициативы необходимо выявление объективной потребности в муниципальном правовом регулировании.

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

Достаточно часто органы государственной власти, иные организации (например, Союз российских городов, институт муниципального управления и др.) распространяют модельные акты по вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Эти акты носят рекомендательный характер и могут учитываться в местном правотворчестве.

В необходимых случаях органы и должностные лица местного самоуправления организуют и проводят внутреннюю или независимую экспертизу проекта нормативного правового акта местного самоуправления. К таким экспертизам могут быть отнесены правовая, финансовая, научно-техническая, экологическая и др.

При разработке проектов муниципальных правовых актов особое значение приобретает соблюдение правил юридической техники. ***Юридическая техника*** - это совокупность правил, средств и приемов разработки, оформления и систематизации юридических документов в целях придания им ясности, понятности и эффективности. В самом общем смысле можно выделить требования юридической техники к форме и содержанию юридического документа; структуре юридического документа; соблюдению логичности и последовательности изложения; этичности изложения; правильному использованию юридического языка; правильному использованию юридической и иной терминологии¹.

¹ Об этом более подробно см. в кн.: *Шугрина Е. С.* Техника юридического письма. М., 2001.

Стадия 2. Обсуждение и принятие муниципальных правовых актов. Процедура обсуждения и принятия муниципального правового акта существенно зависит от того, о каком органе идет речь - индивидуальном (глава муниципального образования) или коллегиальном (представительный орган местного самоуправления). Как правило, эти вопросы регулируются в уставах муниципальных образований или в регламентах соответствующих органов. При этом в зависимости от вида муниципального правового акта, его юридической силы могут быть предусмотрены дополнительные различия (например, для принятия устава муниципального образования требуется квалифицированное большинство).

Достаточно часто решения представительных органов местного самоуправления подписываются главой муниципального образования. Причем у главы муниципального образования может быть право отлагательного вето.

Стадия 3. Опубликование (обнародование) и вступление в силу муниципальных правовых актов. 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 РФ. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов 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.

Стадия 4. Контроль за исполнением и отмена муниципальных правовых актов или приостановление их действия. Как правило, в каждом муниципальном правовом акте указывается ответственный исполнитель. Это может быть орган местного самоуправления, должностное лицо, депутатская комиссия и т. п. Целью контроля является выявление степени эффективности реализации положений муниципального правового акта, причин затруднения в его реализации, а также при необходимости обеспечение исполнения положений правового акта в судебном порядке.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправле-

ния отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

В последнее время все чаще стал подниматься вопрос о качестве принимаемых на региональном и местном уровне юридических документов. Министерство юстиции, Генеральная прокуратура, иные органы государственной власти регулярно представляют данные о состоянии законности в сфере издания правовых актов. Эти данные неутешительны. Так, только в 1997-1998 гг. прокурорами выявлено почти 50 тыс. незаконных правовых актов органов местного самоуправления, причем более 90% приходится на исполнительные органы¹. По экспертной оценке на 2001 г., уставы 864 из 1164 муниципальных образований Уральского федерального округа не соответствуют ни Конституции РФ, ни федеральному законодательству².

Нарушений в этой сфере слишком много, и многие из них вызваны игнорированием элементарных правил юридической техники. В качестве основных нарушений отмечаются: отсутствие унификации по структуре и стилю изложения; противоречие действующему законодательству; отсутствие единства терминологии; несоблюдение обязательных правил отмены устаревших нормативных актов или внесения в них изменений и дополнений; декларативность, отсутствие механизма действия принимаемых норм, их реализации; многословность и мелкотемье (издание документа по узким, мелким проблемам). Анализ судебной практики показывает, что значительное количество правовых споров вызвано низким качеством подготовки таких юридических документов, как договор, соглашение о намерениях, претензия, исковое заявление и т. п. Этих и ряда других проблем можно избежать, владея приемами юридической техники³.

§ 6. Кодификация местных нормативных актов

Современное состояние нормативной базы местного самоуправления не всегда позволяет населению знакомиться и реализовывать акты местных органов, что, с одной стороны, снижает эффективность их применения, а с другой - не дает возможности жителям контролировать ра-

¹ См.: *Винокуров А.* Проверки законности правовых актов органов местного самоуправления // *Законность*. 1998. № 9.

² См.: *Российские регионы: конституционное измерение* // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2001. № 2. С. 198.

³ См.: *Шугрина Е. С.* Техника юридического письма. С. 7.

боту местных органов. Последнее обстоятельство противоречит сути самоуправления и подрывает принципы демократии.

Кроме того, многие местные органы столкнулись с тем, что они не всегда знают, какие из их нормативных актов действуют, а какие отменены полностью или частично последующими актами, появляющимися судебными решениями. Возникает новая проблема, связанная с соответствием местных нормативных актов федеральным актам и актам субъектов Российской Федерации, так как местное нормотворчество часто опережает федеральное. Такая запутанность и противоречивость законодательства объективно создает проблемы с исполнением предписаний, содержащихся в нормативных актах, а также с применением необходимых методов управления, в частности мер принуждения. Поэтому должностные лица органов, например, санэпиднадзора, налоговые инспекторы и другие не всегда могут обеспечить должное исполнение местных нормативных актов. Думается, что данная ситуация хорошо известна и не требует дополнительных иллюстраций.

Для разрешения всех этих и некоторых других проблем можно использовать форму работы с местными актами, которая широко применяется в США. Речь идет о возможной разработке и внедрении системы горизонтальной кодификации местных нормативных актов.

В нашей стране достаточно развита вертикальная кодификация, когда обрабатываются и обобщаются определенным образом нормативные акты - кодексы, регулирующие конкретную сторону или сферу общественной жизни: семейный кодекс, гражданский кодекс, водный кодекс и др. Как писал С. С. Алексеев, кодификация - это «наиболее совершенный и естественный... вид правотворчества, при котором обеспечивается единое, согласованное и упорядоченное нормативное регулирование данного вида отношений и тем самым достигается системное развитие всего нормативного материала»¹.

Горизонтальная кодификация преследует те же конечные цели и дает тот же результат. Но обработке подлежат не акты, регулирующие конкретный вопрос, а все нормативные акты одного территориального уровня, например все акты, издаваемые на уровне субъекта РФ, или все акты, принимаемые на уровне муниципалитета.

В США на национальном уровне и уровне штатов были тщательно разработаны и приняты законы о кодификации нормативных актов, положившие конец противоречиям и конфликтам между принимаемыми законами. Издание кодекса² США на федеральном уровне позволило Конгрессу и обычным людям упростить процедуру поиска текстов феде-

¹ Алексеев С. С. *Общая теория права*. М., 1981. Т. 1. С. 320.

² Некоторые полагают, что американское слово «code» правильнее переводить не «кодекс», а «свод законов». Применительно к данной ситуации это спорно.

ральных законов. На уровне штатов также практически везде есть кодексы, состоящие из многих томов и содержащие нормы из всех статутов. Лишь на муниципальном уровне предстоит еще выполнить определенный объем работы. Например, к началу 60-х гг. более 500 американских городов имели свои муниципальные кодексы¹.

Строго говоря, американцами используются две формы систематизации местных актов - кодификация (*codification*) и инкорпорация (*compilation*). Но федеральная финансовая помощь активнее выделяется под проекты, связанные с кодификацией, пересмотром местных ординансов, развитием кодификационных служб².

Основная цель горизонтальной кодификации³ - переработать и поместить в один документ все многообразие нормативных актов одного территориального уровня (города, штата или государства), которые имеют постоянное и всеобщее действие, но разные предметы правового регулирования. Кодекс строится по предметному принципу, так что, открыв раздел с соответствующим заголовком, можно найти все нормы, регулирующие данный вопрос, ранее содержавшиеся в отдельных местных актах. В этом случае читателю нет необходимости самому выискивать старые и новые нормативные акты и проверять, какие из них устарели и отменены частично или полностью, какие не отменены, но противоречат федеральному законодательству, а какие действуют.

Горизонтальная кодификация, в свою очередь, позволяет решить и другие проблемы⁴.

Во-первых, в настоящее время в России большинство местных нормативных актов готовится не юристами, что объективно приводит к наличию юридических коллизий, следовательно, кодификация, проводимая профессионалами, позволит выявить и устранить пробелы и противоречия в местных нормативных актах, улучшить их качество. При принятии разрозненных нормативных актов эти пробелы и противоречия могут не замечаться и быть выявлены только при комплексном исследовании всего массива документов.

Обеспечить все органы местного самоуправления квалифицированными юристами, специалистами в области муниципального права вряд ли в скором времени возможно, а создание специальных организаций,

¹ *Charles S. Rhyne, Brice W. Rhyne, Edward D. Means, Jr. Codification of Municipal Ordinances. Washington, DC. Report № 3-147. 1961. P. 8.*

² *Osborne M. Reynolds, Jr. Local Government Law. Minn., 1982. P. 185.*

³ *Local Ordinances. The drafting, compilation, codification and revision of ordinances. Seattle. Report № 15. June. 1987. P. 42.*

⁴ *Charles S. Rhyne, Brice W. Rhyne, Edward D. Means, Jr. Codification of Municipal Ordinances. Washington, DC. Report № 3-147. 1961. P. 8.*

имеющих профессионалов и способных выполнить работы по кодификации, достаточно реально.

В США, где также отдают отчет в том, что кодификация местных нормативных актов является достаточно сложной работой и может быть осуществлена только специалистами, есть специальные компании, которые на профессиональной основе берутся осуществлять эту работу. Например, в штате Вашингтон находятся две издательские фирмы, которые осуществляют кодификацию местных нормативных актов для американских и канадских городов.

Во-вторых, местному населению, делегировавшему право принятия решений представительным органам, следует иметь четкое представление об их деятельности. Из этого вытекает необходимость расширения возможностей для ознакомления, изучения и использования населением актов органов местного самоуправления. Знакомиться с разрозненными местными актами, часть из которых опубликована в одних изданиях, а часть - в других, причем все это происходило в разное время, достаточно сложно. Кодекс представляет собой отдельную книгу или иное сходное по виду издание, с которым удобно работать и которое проще достать.

В-третьих, кодификация предполагает и одновременное «осовременивание» нормативных актов. Это происходит по четырем направлениям¹:

1. **Предмет правового регулирования.** Местные акты могут регулировать отношения, которые уже перестают быть достаточно типовыми; в то же время эти нормы еще не регулируют отношения, которые имеют тенденцию становиться типовыми, но пока таковыми не являются (например, необходимо ли правовое регулирование размещения на улицах города рекламы - где-то это уже актуально, где-то еще нет, но тенденция очевидна). Иначе говоря, быстро меняющиеся реалии приводят к возникновению новых общественных отношений, для регулирования которых необходимы новые правовые основы. Предмет правового регулирования подвергается сильным изменениям,

2. **Административные методы.** За время действия нормативного акта могут появиться и новые методы управления, основанные на иной мотивации человеческой деятельности, которые предполагают другое регулирование. Все больше появляется косвенных методов управления, которые характеризуются опосредованным воздействием через создание определенной ситуации (например, через введение лицензирования новых видов деятельности, осуществление которых ранее не требовало получения специального разрешения). При этом лицо, осуществляющее кодификацию, естественно, должно иметь практический опыт работы,

¹ Local Ordinances. The drafting, compilation, codification and revision of ordinances. Seattle. Report № 15. June. 1987. P. 45-47.

необходимые управленческие знания и быть способным увидеть появление этих новых тенденций.

3. ***Терминология.*** Местные акты, подготавливаемые и принимаемые в разное время разными людьми, используют разный понятийный аппарат, который не всегда бывает адекватно соотносим. Сейчас, например, очень много проблем возникло из-за попыток соотнести термин «местное сообщество», который в Конституции РФ отсутствует, а во многих актах субъектов РФ есть, и термин «муниципальное образование», которого в Конституции РФ также нет, а федеральный закон использует. Налицо создание дополнительных трудностей из-за отсутствия единого понятийного аппарата. Но даже если такого рода проблем нет, могут возникнуть терминологические недоразумения, связанные с новым названием органа, переименованием улицы и т. д. Кроме того, могут появиться новые термины, которые лучше и точнее описывают суть привычных явлений. И эти термины необходимо использовать. Например, еще 10 лет назад мы говорили об органах государственной власти и управления. Сейчас используется другой термин - «органы государственной власти». Появилась необходимость соотнести понятия «органы исполнительной власти» и «органы государственного управления».

4. ***Меры принуждения и санкции.*** У нас, к сожалению, имеют место случаи, когда размер штрафа, налагаемого за правонарушение, меньше, чем «цена» правомерного поведения. Например, штраф за безбилетный проезд в пригородной электричке меньше стоимости билета, т. е. взыскание настолько незначительно, что не может сдерживать поток правонарушений и не выполняет свою основную функцию.

В-четвертых, в процессе кодификации могут быть устранены грамматические, стилистические и смысловые ошибки и опечатки, возникающие из-за разных объективных и субъективных причин. Например, два года назад при разработке положения о выборах в депутаты Новосибирского городского собрания было принято решение о невозможности совмещения депутатского мандата в представительном органе государственной власти Новосибирской области и представительном органе местного самоуправления. Для описания этой ситуации законодатель использовал такую формулу: «кандидат может баллотироваться только в один представительный орган власти». Имелось в виду: либо орган государственной власти, либо орган местного самоуправления. Но произошла описка, и вышеупомянутая фраза появилась вместо необходимой фразы: «кандидат может баллотироваться только в один представительный орган государственной власти и местного самоуправления». На основании этой статьи городская избирательная комиссия отказала в регистрации кандидату, пожелавшему сделать иначе. Кандидат, кото-

рому отказали в регистрации, обратился в суд, заявив, что орган местного самоуправления не является органом власти, поэтому отказ городской избирательной комиссии не обоснован. Пришлось в суде доказывать, является ли орган местного самоуправления органом власти или нет, хотя изначально можно было использовать более корректную формулировку и избежать этих проблем.

Так как кодификация предполагает обобщение и изучение всех нормативных актов муниципалитета и издание на их базе одного акта, состоящего из разделов, охватывающих разные стороны деятельности органов местного самоуправления, можно сказать, что это достаточно трудоемкая работа. Поэтому в США существует определенная методика¹. Кратко она может быть изложена следующим образом.

После получения от местных властей всех актов происходит их механическое деление на нормативные и индивидуальные акты. Дальнейшая работа проводится только с нормативным материалом. Используя разработанный классификатор, весь массив обрабатываемого материала делят по определенным признакам. Разобранные акты проверяются на предмет соответствия их вышестоящим нормативным актам. При этом один акт может содержать нормы, относящиеся к разным разделам. Поэтому необходимо «делить акты на кусочки» и подвергать дальнейшей обработке. Кроме того, проводится работа по выявлению и устранению внутренних противоречий. Особое внимание уделяется переструктурированию актов, их языку, приемам юридической техники. После проведения подготовки на базе существующих нормативных актов по разработанной методике создается муниципальный кодекс. Выявленные противоречия, пробелы и несоответствия доводятся до сведения городских властей, согласовываются и устраняются по согласованной с органами местного самоуправления заранее методике. После устранения всех противоречий и пробелов документ выносится на обсуждение и утверждение муниципалитета. Утвержденный кодекс готовится для публикации.

Имея в виду, что в одном акте могут содержаться нормы, регулирующие отношения, складывающиеся в разных сферах, роль аккуратно и корректно составленного классификатора в этой связи возрастает. Еще 40-50 лет назад в США был разработан модельный муниципальный кодекс, который состоял из 21 раздела и включал 193 главы, что позволяло избежать смешения вопросов. Все статьи, относящиеся к определенному предмету, помещались в одной главе. На практике же реаль-

¹ Local Ordinances. The drafting, compilation, codification and revision of ordinances. Seattle. Report № 15. June. 1987. P. 41-52.

ное количество глав могло быть и иным. Например, муниципальный кодекс Атланты содержит 93 главы, включая городскую хартию; в кодексе Милуоки 108 глав¹. Модельный классификатор предполагал наличие следующих разделов²:

1. Представительные органы: регламент заседаний, правовое регулирование правотворческого процесса, право правотворческой инициативы, референдум.

2. Органы управления: подразделения, их права и обязанности.

3. Персонал: гражданская служба, продвижение по службе, прием и увольнение, заработная плата.

4. Выборы: регистрация избирателей, выдвижение кандидатов, избирательная кампания, специальные и обычные выборы.

5. Финансы: исчисление и уплата налогов и сборов, долговые обязательства, аудит, бухгалтерский и финансовый учет, муниципальные контракты и покупки.

6. Суды: юрисдикция, процедура, иски.

7. Общественные работы.

8. Общественные дороги и места общего пользования: проспекты, улицы и аллеи; парки и скверы; деревья, кусты и иная растительность; общественные рынки.

9. Полиция.

10. Противопожарная безопасность: подразделения, инспекторы.

11. Муниципальные коммунальные услуги: вода, электроэнергия, газ, почта, телефон, телеграф, франчайзинг, контракты.

12. Дорожное движение.

13. Образование: школы, библиотеки.

14. Общественное спокойствие: общественное осуждение, курение, шум, реклама.

15. Мораль и порядок: азартные игры, наркотики, массовые беспорядки.

16. Гавани: навигация, мосты, доки.

17. Бизнес и торговля: лицензирование, пиво и спиртное.

18. Городское планирование: зонирование, планирование.

19. Жилищный кодекс: разрешение, строительство, водо-, тепло-, электроснабжение.

20. Ответственность.

21. Приложения и указатели.

Окончательный проект кодекса состоит из следующих частей: текст ордонанса, на основании которого была произведена работа по кодификации;

¹ *Charles S. Rhyne, Brice Rhyne, Edward D. Means, Jr. Codification of Municipal Ordinances. Washington, DC. Report № 3-147. 1961. P. 19-20.*

² *Ibid. P. 19, 102.*

заключение клерка о выявленных противоречиях, пробелах, неточностях, опечатках и прочих необходимых исправлениях; ордонанс, которым принимается и утверждается предложенный кодекс; список ордонансов, которые были переработаны и вошли в состав кодекса (не обязательно, но желательно); содержание; текст самого кодекса; указатели и индексы.

Американский опыт представляется достаточно интересным и возможным для использования как на уровне субъектов Российской Федерации, так и на местном уровне¹. Конечно, немедленное апробирование и внедрение описанного механизма является достаточно проблематичным. Поэтому целесообразна разработка модельного кодекса.

Несмотря на то что некоторыми учеными используется термин «муниципальное законодательство»², следует оговориться, что с формально-юридической точки зрения кодекс – это собрание законов. В этом смысле органы местного самоуправления, население муниципального образования не вправе принимать кодекс, поскольку, будучи самостоятельной разновидностью публичной власти, не вправе заниматься законодательной деятельностью. Однако представляется уместным употребление этого термина для обозначения важности принимаемого нормативного акта – по аналогии, например, с кодексом чести, этическим кодексом и т. п. Фактически речь идет об указании на комплексную природу акта, на его важность, поэтому в данном случае термин «кодекс» употребляется, скорее, в смысле «свод правил»³.

Особое внимание при разработке муниципального кодекса следует уделить классификатору. Одним из возможных способов разработки классификатора является учет вопросов местного значения, обозначенных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местно-

¹ О возможности кодификации муниципальных актов см. также: *Нарутто С. В., Пиголкин А. С., Плотникова Л. А.* Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. Хабаровск, 2003. С. 11, 12; *Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др.* Муниципальное право Российской Федерации. М., 2002. С. 38; *Сивицкий В. А.* Проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований // Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность. С. 75–76.

² *Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др.* Муниципальное право Российской Федерации. С. 37–38; *Ковешников Е. М.* Муниципальное право. С. 68.

³ В России уже есть несколько кодексов, принятых не законодательными органами. Это Кодекс профессиональной этики адвоката (2003), Кодекс чести таможенника Российской Федерации (1997), Кодекс чести судьи Российской Федерации (1993), Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации (1993).

го самоуправления в Российской Федерации». В этом случае примерная структура муниципального кодекса может состоять из разделов:

1. Территория, административно-территориальное деление.
2. Глава местного самоуправления.
3. Представительный орган местного самоуправления.
4. Местная администрация, муниципальная служба.
5. Непосредственное участие населения в местном самоуправлении.
6. Избирательная система, муниципальные выборы.
7. Местный референдум.
8. Территориальное общественное самоуправление населения.
9. Муниципальная собственность.
10. Муниципальный жилищный фонд и нежилые помещения.
11. Местные финансы, бюджет, налоги и сборы.
12. Муниципальные образовательные учреждения.
13. Муниципальные учреждения здравоохранения.
14. Охрана общественного порядка, муниципальная милиция.
15. Планировка и застройка территории.
16. Использование земель и природных ресурсов, охрана окружающей среды.
17. Коммунальные службы.
18. Муниципальное дорожное строительство, транспорт и связь.
19. Утилизация и переработка бытовых отходов.
20. Ритуальные услуги и места захоронения.
21. Муниципальные архивы.
22. Торговля, общественное питание и бытовое обслуживание.
23. Культура, физическая культура и спорт.
24. Муниципальная информационная служба, средства массовой информации.
25. Социальная поддержка и занятость населения.
26. Противопожарная безопасность.

Могут возникнуть сомнения, стоит ли заниматься систематизацией муниципальных правовых актов сейчас, когда их массив окончательно не сформировался. Думается, что стоит по двум причинам: во-первых, во многих муниципальных образованиях имеются массивы старых, фактически утративших силу, но формально не отмененных нормативных правовых актов. Эти массивы необходимо расчистить; во-вторых, системе правового регулирования лучше изначально формировать в системном виде, по заранее отработанному плану, тогда будет меньше хлопот в будущем¹.

¹ См.: *Сивицкий В. А.* Проблемы обеспечения системности нормативных правовых актов муниципальных образований // *Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность.* С. 78.

Глава 6

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления

В статье 131 Конституции РФ закреплено, что местное самоуправление осуществляется в границах городских и сельских поселений, а также на иных территориях. Это означает, что преимущество отдается городским и сельским поселениям – городам, селам, деревням, поселкам и т. п. Именно в них люди начинали жить; территории таких поселений образовывались естественным путем. Этот уровень поселений является наиболее приближенным к земле, населению (естественным поселениям). Такой подход получил название поселенческого принципа создания муниципальных образований. Однако Конституция РФ допускает возможность создания муниципальных образований в границах иных территорий, например в районах, округах. Эти территориальные образования возникали искусственным путем по решению «сверху» для налаживания управленческих связей.

Термин «муниципальное образование» был введен Гражданским кодексом РФ в 1994 г. и раскрыт в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальное образование определялось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *муниципальное образование – это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения.*

В законе введено достаточно много новых терминов, характеризующих территориальные основы местного самоуправления. *Сельское поселение* — *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 – город или поселок, в котором местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и законами субъектов Российской Федерации.

Внутригородская территория города федерального значения – часть территории и города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Из приведенных определений видно, что городские, сельские поселения, внутригородские территории городов федерального значения являются территориями непосредственного проживания населения. Местное самоуправление в них может осуществляться непосредственно населением.

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

Городской округ – 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 законами и законами субъектов Российской Федерации.

При определении территории муниципального образования надо учитывать следующее¹:

¹ Шугрина Е. С. Муниципальное право. М., 2000. С. 89-95; Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 55-61; Воронин А. Г., Истин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997. С. 37; Савранская О. Территориальные основы местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 4. С. 51-52; Замотаева А. Основные понятия и термины местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 5. С. 22.

1-й критерий. Местное самоуправление является территориальным, т. е. осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга. Субъекты Российской Федерации по-разному решают вопрос о том, на каких территориях осуществляется местное самоуправление. Об этом более подробно будет сказано далее.

2-й критерий. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации без каких-либо изъятий. В пунктах 1-2 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что территория субъекта Российской Федерации, за исключением территорий с низкой плотностью населения, разграничивается между поселениями; территории всех поселений, за исключением территорий городских округов, а также возникающие на территориях с низкой плотностью населения межселенные территории входят в состав муниципальных районов.

В соответствии с пунктами 3—4 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территорию поселения составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения. В состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения. Это означает, что юрисдикция органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения, нахождения в разных формах собственности.

В постановлении Конституционного Суда РФ по «Курскому делу» была выражена достаточно однозначная правовая позиция о невозможности отказа от местного самоуправления или его упразднения.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Граждане имеют право на участие - непосредственно или через своих представителей - в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования. Любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная пунктами 3 и 4 статьи 81 Устава (Основного Закона) Курской области, противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа

Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации (статья 3, части 1 и 2; статьи 12 и 131, часть 1)¹.

3-й критерий. Территория муниципального образования является целостной, т. е. все муниципальное образование должно иметь непрерывную границу. В пунктах 12, 13, 16 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что территория населенного пункта должна полностью входить в состав территории поселения; территория поселения не может входить в состав территории другого поселения; территория поселения должна полностью входить в состав муниципального района.

4-й критерий. Муниципальное образование определяется как населенная территория. Отсюда следует, что квалифицирующим признаком муниципального образования является наличие населения. Численность населения является очень важным фактором. В зависимости от численности населения происходит, например, деление городов на мелкие, средние, крупные и т. п. В статье 11 несколько норм посвящено особенностям учета численности населения.

Так, в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый). Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. В соответствии с законами субъекта Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек. 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.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 1.

5-й критерий. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления. Например, в соответствии с пунктом 15 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» границы муниципального района устанавливаются с учетом необходимости создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера органами местного самоуправления муниципального района, а также для осуществления на всей территории муниципального района отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

6-й критерий. Границы административно-территориальных единиц могут не совпадать с границами муниципальных образований. Поэтому следует разводить понятия «территория поселения» и «территория муниципального образования». Вопросы административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации находятся в их исключительном ведении. Представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут решать эти вопросы самостоятельно без согласования с кем бы то ни было. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из постановления Конституционного Суда РФ. Территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением, перечень территорий муниципальных образований является открытым, и эти территории устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций¹.

В региональных законах об административно-территориальном устройстве по-разному решается этот вопрос. Например, в Астраханской, Белгородской областях установлено, что границы муниципальных обра-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

зований могут не совпадать с границами сельских и городских населенных пунктов. В соответствии с законами Алтайского, Ставропольского краев, Амурской, Воронежской, Курской, Липецкой, Нижегородской, Новосибирской, Пермской, Тюменской областей границы муниципальных образований и административно-территориальных единиц совпадают.

В соответствии со статьей 9 Закона Калининградской области от 27 марта 1996 г. № 44 «Об административно-территориальном устройстве Калининградской области Российской Федерации»¹ (в ред. от 22 марта 2005 г.) на территории административно-территориальной единицы могут быть расположены одно или несколько муниципальных образований. Территория одного муниципального образования не может быть расположена в пределах территорий двух или более административно-территориальных единиц.

В статье 4 Закона Красноярского края от 27 декабря 1995 г. № 8-207 «Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае»² (в ред. от 23 сентября 1998 г.) закреплено, что границы территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований совпадают. Изменение границ муниципальных образований влечет за собой изменения в административно-территориальном устройстве края.

Совпадение границы муниципального образования и административно-территориальной единицы означает, что первая накладывается на вторую и обе существуют одновременно³.

7-й критерий. На территории муниципального образования желательно наличие необходимой для решения местных вопросов социальной и коммунальной инфраструктуры, что может потребовать объединения нескольких поселений в одно муниципальное образование. Этот критерий в качестве обязательного закреплён, например, в статье 6 Закона Алтайского края от 31 октября 1995 г. № 17-ЗС «О территориальном устройстве Алтайского края»⁴ (в ред. от 21 декабря 2003 г.): при образовании сельсоветов учитывается наличие крупного сельского населенного пункта, являющегося муниципальным образованием, или группы соседствующих небольших населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, но тяготеющих к этому крупному сельскому населенному пункту как к административному, хозяйственному, торговому и культурно-бытовому центру; также учитывается транспортная дос-

¹ Янтарный край. 1996. 3 апр.

² Красноярский рабочий. 1996. № 5.

³ См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. И.* Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 94.

⁴ Сборник законодательства Алтайского края. 1995. № 15. С. 115.

тупность такого населенного пункта, возможность организации в границах данной территории минимально необходимых коммунально-бытовых и социально-культурных услуг местному населению.

8-й критерий. При определении территории муниципальных образований целесообразно учитывать принципы территориальной и временной доступности оказываемых услуг. Очевидно, что чем лучше организовано транспортное сообщение, тем больше может быть территория муниципального образования. Например, в соответствии с пунктом 11 части 1 статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться при установлении границ муниципальных районов на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях.

9-й критерий. При установлении территории муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни или хуторское хозяйство. Действующее федеральное и региональное законодательство закрепляет обязательность учета национальных, исторических и иных особенностей и традиций соответствующей территории. В Хабаровском, Алтайском краях при определении субъектов местного самоуправления введено понятие «национальный район». В соответствии с Федеральным законом от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»¹ (в ред. от 22 августа 2004 г.) в местах компактного проживания малочисленных народов органы местного самоуправления по предложению общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов могут наделять их отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

10-й критерий. Оптимальный размер территории муниципального образования установить невозможно. Крупный город может оказаться слишком велик, а село — слишком мало для осуществления местного са-

¹ Сборник законодательства РФ. 2000. №30. Ст. 3122.

моуправления¹. Следует учитывать, что дополнительная территория - это и бремя ее содержания, необходимость развития, что влечет за собой дополнительные затраты. Действующие градостроительные нормы позволяют определить потребности в земельных участках для развития жилищного строительства и связанных с ним объектов соцкультбыта.

В соответствии со статьей 2 Закона Белгородской области от 21 июня 1996 г. № 59 «О муниципальных образованиях в Белгородской области»² формирование муниципальных образований основывается на следующих принципах: соответствие исторически сложившейся системе расселения в области и учет существующего административно-территориального устройства области; создание условий для реализации населением права на местное самоуправление в соответствии с гарантиями, установленными федеральным и областным законодательством; обеспечение местному населению здоровой и безопасной среды обитания; содействие рациональному использованию земли, природных ресурсов, развитию экономического потенциала территории и ее социально-бытовой инфраструктуры. Аналогичные положения закрепляются и в других региональных законах.

В ряде регионов при определении территории местного самоуправления пытаются использовать так называемую теорию экономической целесообразности, достаточности, ставя территорию муниципального образования в зависимость от экономического потенциала, наличия предприятий.

Особенности определения территорий муниципальных образований неоднократно были предметом рассмотрения различных судов. К наиболее значительным решениям можно отнести следующие:

Из постановления Конституционного Суда РФ. Не могут быть созданы органы представительной и исполнительной государственной власти территориальных единиц, не имеющих согласно конституции (уставу) субъекта Российской Федерации статуса административно-территориальных единиц, непосредственно входящих в его состав, - район в городе, город районного подчинения и др. На этом уровне публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти.

Определение уровня, на котором создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за

¹ См.: Говоренкова Т. М., Жуков А. И. Законодательство о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации. Преодоление. М., 1997. С. 18.

² Бюллетень Белгородской областной Думы. 1996. № 14.

эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей тех или иных субъектов Российской Федерации.

Учитывая соотношение вопросов местного значения и вопросов государственного значения, их уровень и объем в рамках того или иного города, республика вправе создать органы государственной власти и в определенных городах, наделив их статусом городов республиканского значения, приравняв их к районам, что должно быть закреплено в административно-территориальном устройстве, определяемом Конституцией Удмуртской Республики. В таком случае муниципальными образованиями могут стать части города, его районы и т.д.

...В случае создания органов государственной власти районов, городов республиканского подчинения и соответствующего преобразования видов муниципальных образований полномочия органов самоуправления районов и городов, имеющих согласно статье 74 Конституции Удмуртской Республики статус административно-территориальных единиц, входящих в состав Удмуртской Республики, не могут быть прекращены досрочно без учета мнения населения на основаниях и в формах, предусмотренных законами Удмуртской Республики, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Наиболее адекватной формой учета мнения населения при таких обстоятельствах является референдум. Такой референдум во всяком случае должен быть проведен по требованию населения в соответствии с действующим законодательством и уставом муниципального образования. Если требование не заявляется, то для досрочного прекращения полномочий достаточно решения соответствующих выборных органов местного самоуправления¹.

Из постановления Конституционного Суда РФ. ...исключается какая-либо подчиненность одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения и прямому запрету, установленному частью второй пункта 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

Из постановления Конституционного Суда РФ. Если установленные субъектом Российской Федерации основные принципы, влияющие на выбор территории муниципального образования, в силу неопределенности содержания допускают их интерпретацию в качестве условий, ограничивающих по усмотрению органов государственной власти Курской области и вопреки волеизъявлению населения, выбор территории, на которой осуществляется местное самоуправле-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // Сборник законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

ние... то реализация предписания Конституции Российской Федерации, гарантирующего осуществление местного самоуправления на всей территории Российской Федерации, может быть поставлена в зависимость от произвольного усмотрения органов государственной власти субъекта Российской Федерации, что не соответствует Конституции Российской Федерации¹.

§ 2. Модели формирования муниципальных образований до 2003 г.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при формировании муниципальных образований использовались несколько иные подходы. В частности, на первоначальное формирование муниципальных образований влияли следующие обстоятельства²:

1. При формировании муниципальных образований приоритет отдавался поселенческому принципу (в границах городских и сельских поселений).

2. Была предусмотрена только одноуровневая модель местного самоуправления; подчинение одного муниципального образования другому не допускалось.

3. Сложившаяся к 1995 г. система административно-территориального устройства большинства субъектов РФ предполагала наличие двух, а иногда и трех уровней административно-территориальных единиц, хотя субъекты Российской Федерации были вправе ее изменить.

4. Границы административно-территориальных единиц и муниципальных образований могли не совпадать. Вопросы административно-территориального устройства находятся в исключительном ведении субъектов Российской Федерации.

5. Если в границах одного муниципального образования создано другое муниципальное образование, то необходимо разграничивать предметы ведения, полномочия и собственность между этими муниципальными образованиями.

6. Конституция РФ не дает однозначного ответа на вопрос, где начинается уровень местного самоуправления и где заканчивается уровень государственной власти. Допускается создание местных органов государственной власти в границах части территории субъекта Российской

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года "О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 1,

² Более подробно об этом см.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. С. 93-96.

субъектах Российской Федерации эти вопросы регулируются единым законом.

Анализ региональных законов о местном самоуправлении, административно-территориальном устройстве и о порядке создания, преобразования, упразднения муниципальных образований позволяет сделать вывод, что в субъектах Российской Федерации субъектами местного самоуправления назывались различные городские и сельские поселения:

- выделялись города республиканского, краевого, областного значения и города районного значения (например, Республики Бурятия, Хакасия, Алтайский край, Амурская, Воронежская, Новосибирская, Орловская, Самарская области);
- районы не назывались субъектами местного самоуправления (например, Новосибирская, Томская, Тюменская области);
- из всех возможных разновидностей сельских поселений чаще всего назывались сельсоветы (например, Республики Марий Эл, Мордовия, Хакасия, Красноярский, Приморский, Хабаровский края, Амурская, Омская, Новосибирская, Тюменская области); кроме того, выделялись поссоветы (например, Республика Хакасия, Приморский, Хабаровский края, Новосибирская область); села и деревни (например, Краснодарский, Приморский края, Новосибирская, Омская, Тюменская области); хутора, станицы (например, Краснодарский край, Воронежская, Омская области);
- субъектами местного самоуправления назывались внутрипоселенческие территории (например, Республика Бурятия, Амурская, Орловская области); фактически происходит подмена понятий местного самоуправления и территориального общественного самоуправления;
- выделялись в качестве самостоятельных субъектов местного самоуправления рабочие, курортные поселки (например, Ленинградская, Смоленская, Челябинская области); территории закрытых административно-территориальных образований (например, Пензенская область); объединения сельских поселений (например, Московская область).

В большинстве законодательных актов была указана возможность создания муниципальных образований в границах иных территорий.

В некоторых субъектах Российской Федерации последовательно меняются модели формирования муниципальных образований. «В качестве примера можно привести опыт муниципального строительства в Оренбургской области. До октября 1995 г. там, как и во многих других субъектах Российской Федерации, существовала двухуровневая система муниципальных образований (на уровне населенных пунктов и сельских районов). Затем было принято решение об упразднении муници-

пальных органов на уровне сельских районов и образовании там структурных подразделений областной администрации. В результате этого активизировалась деятельность по созданию муниципальных образований на уровне сельсоветов, и за сравнительно короткое время их число вместе с городскими муниципальными образованиями достигло 578 единиц. Уже в процессе составления и принятия областного бюджета стало очевидно, что взаимоотношения областной государственной власти с таким большим количеством муниципальных образований требуют огромных усилий и затрат. По указанным причинам руководство области в 2000 г. вновь принимает и проводит решение об избрании той модели местного самоуправления, где статусом муниципальных образований обладают лишь сельские районы и города областного значения»¹.

С учетом подходов к определению субъекта местного самоуправления в разных регионах можно выделить такие варианты формирования муниципальных образований, которые сложились к 2003 г.

1. *Муниципальными образованиями являются только естественные городские и сельские поселения.* Эта модель наиболее полно отвечает сути местного самоуправления. Но реальное количество муниципальных образований на территории одного субъекта Российской Федерации могло бы быть очень большим. Так, например, в границах Новосибирской области их образовалось бы 1700. Кроме того, все образуемые муниципальные образования должны обладать всеми атрибутами муниципального образования, такими, как выборные органы местного самоуправления, муниципальная собственность, местный бюджет и др.

2. *Существующая система двух или трех уровней территориального деления субъекта Российской Федерации упраздняется. Создавались новые территориальные образования,* которые являются чуть более крупными, чем сельские поселения, но чуть более мелкими, чем сельские районы. Эта модель реализована в Республике Карелия, Ленинградской, Псковской областях (волости), Московской области (сельские округа) и в ряде иных регионов. В соответствии с Законом Республики Карелия от 20 января 1994 г. № XII-23/621 «Об основах административного и территориального устройства Республики Карелия»² (в ред. от 28 февраля 2002 г.) волость - это обособленная территория, включающая в себя один или несколько населенных пунктов с прилегающей территорией, которая может быть административно связана с районом или городом республиканского значения.

¹ Уваров А. А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.

² Ведомости Верховного Совета Республики Карелия. 1994. № 3, 4.

3. *Местное самоуправление осуществляется в границах сельского района (искусственного образования) или города, имеющего деление на районы в городе.* В крупных городах в абсолютном большинстве своем образуются единые муниципальные образования с внутренними административно-территориальными подразделениями в виде городских районов, которые сами по себе не являются муниципальными образованиями (например, в Москве и Нижнем Новгороде). Такие подразделения не имеют представительных органов власти, своей муниципальной собственности, права устанавливать местные налоги и сборы, самостоятельно формировать и исполнять бюджет. Главы этих администраций назначаются главой администрации или главой местного самоуправления города¹. Фактически районные в городах администрации, администрации сельских поселений рассматриваются как структурные подразделения районной или городской администрации. Эта модель применяется в большинстве крупных городов, в ряде районов Омской области, на других территориях. Разновидностью этой модели в сельской местности является формирование на уровне сельсоветов, поссоветов внутрирайонных муниципальных образований. Этот подход закреплён в Алтайском, Приморском краях.

4. *Вводятся два уровня местного управления - местное государственное и местное самоуправление.* В рамках этой модели на уровне сельских районов и городов областного значения создавались территориальные органы государственной власти, подчиняющиеся органам государственной власти субъекта Российской Федерации. Эта модель реализована, например, в Республиках Удмуртия, Карелия, Алтай, в Новосибирской области, Ставропольском крае.

Возможно выделение иных моделей либо создание новых на базе рассмотренных вариантов.

«В современных условиях можно выделить следующие типы территориальной организации местного самоуправления в субъектах РФ: в 37 субъектах РФ муниципальными образованиями являются административные районы и города, в 23 - административные районы, города и сельские округа, в 11 — города и сельские округа, в 6 - административные районы, в 5 - сельские округа и поселки, в 2 субъектах РФ - города и сельские округа. В 5 субъектах РФ территории муниципальных образований либо не определены, либо ими являются только отдельные территории. Существенно различается число муниципальных образований в разных субъектах РФ. Значительны различия муниципальных образований и по числу избирателей, проживающих на их территориях: от десятков до сотен тысяч. Половина муниципальных образований создана

¹ См.: Старкова В. Н. Проблемы определения территориального уровня местного самоуправления // Журнал российского права. 2001. № 10.

на территориях, где проживает до одной тысячи избирателей. В трех муниципальных образованиях избирателей более миллиона (города Екатеринбург, Нижний Новгород, Новосибирск)»¹.

Наибольшее количество сложностей возникало при определении границ муниципальных образований в сельской местности. Часто пытались создать два уровня органов государственного управления. Этот вариант либо изначально предусматривался уставом соответствующего субъекта РФ (Новосибирская область, Ставропольский край), либо вводился дополнительно (Свердловская, Омская области). Это связано с невозможностью разорвать сложившиеся управленческие связи, перестроить существовавшую к тому времени инфраструктуру, а также с рядом иных обстоятельств.

Говоря о местном самоуправлении в границах территорий сельских районов, следует отметить, что возможно выделение трех типов сельских районов, обладающих своей спецификой²:

1. Однородный район, представляющий собой совокупность небольших городских и сельских поселений. В этом случае территория является достаточно однородной и проблем с формированием муниципального образования, как правило, не возникает.

2. Район, на территории которого расположен город районного значения. В этом случае получается, что в рамках одного муниципального образования существует другое муниципальное образование, и надо ставить вопрос о разделе муниципальной собственности, бюджете и т. п. Но существующая система связей привела к тому, что вся инфраструктура сосредоточена в райцентре и фактическое разделение представляется очень затруднительным.

3. Район, на территории которого расположен город областного или республиканского значения. Эта модель похожа на предыдущую, но инфраструктура рассредоточена и возможно практическое разделение двух муниципальных образований.

К 2003 г. в Алтайском крае в сельской местности муниципальными образованиями являлись районы. Но в этом субъекте РФ введено понятие внутрирайонных муниципальных образований. В соответствии с Законом Алтайского края от 5 декабря 1995 г. № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» (в ред. от 5 июля 2002 г.) внутрирайонные муниципальные образования – сельские поселения, местное самоуправление в которых осуществляется на основе их уставов, соответствующих уставам районов, имеются муниципальная собст-

¹ Овчинников И. И. Гражданин и местная власть // Гражданин и право. 2002. № 7-8.

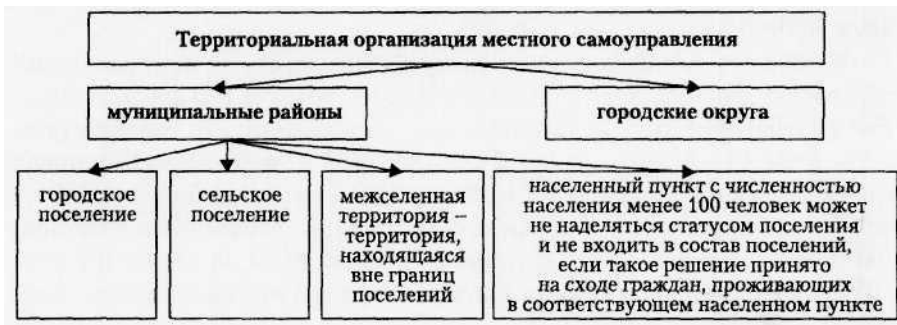
² По материалам, подготовленным Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов. (На правах рукописи).

венность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. Законом края разграничены предметы ведения и муниципальная собственность между районом как муниципальным образованием и сельским поселением как внутрирайонным муниципальным образованием.

§ 3. Модель формирования муниципальных образований после принятия Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Как было показано в предыдущих параграфах, в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривалась одноуровневая модель местного самоуправления. Правовое регулирование территориальных основ местного самоуправления осуществлялось преимущественно законами субъектов РФ. Это давало возможность учитывать исторические и иные местные традиции, создавать различные модели.

В Федеральном законе 2003 г. фактически закрепляется одинаковая модель на всей территории Российской Федерации. Территория Российской Федерации разграничивается между городскими и сельскими поселениями (один уровень), а территорию муниципального района (другой уровень) составляют территории поселений, за исключением территорий городских округов (см. схему). Но поскольку в Российской Федерации значительное количество территорий являются малонаселенными, Федеральный закон содержит исключение из этого правила: на территориях с низкой плотностью населения (плотность населения сельских поселений которых более чем в 3 раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации) допускается разграничение между поселениями не всех земель и передача непосредственно в состав муниципальных районов межселенных территорий¹.



¹ Широков А. #., Юркова С. Ю. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в РФ. М., 2004. С. 16.

Другая новация Федерального закона 2003 г. связана с принципиально иным подходом к формированию предметов ведения муниципальных образований. В Федеральном законе 1995 г. была установлена «единая для всех муниципальных образований безотносительно к их видам компетенция, включающая как вопросы местного значения, так и отдельные государственные полномочия. Это приводило к тому, что и крупный город, и район, и сельское поселение должны решать один и тот же круг вопросов (статья 6), независимо от того, располагают ли они необходимой инфраструктурой, материальными и финансовыми ресурсами»¹. В Федеральном законе 2003 г. выделяются отдельно вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа (статьи 14-16) - см. Приложение 3.

В статье 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что в целях организации местного самоуправления в Российской Федерации органы государственной власти субъектов РФ до 1 марта 2005 г. устанавливают границы муниципальных образований в соответствии с требованиями названного Федерального закона и наделяют соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района. При утверждении границ муниципальных образований допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежат описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2009 г.

В случае если границы муниципальных образований не утверждены органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 г. в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 1 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», границы муниципальных образований утверждаются до 31 марта 2005 г. федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ.

Если город (поселок), который должен быть наделен статусом городского поселения, не имеет утвержденного в установленном порядке генерального плана либо его сложившаяся территория выходит за пределы городской черты, а также если между городом (поселком) и другими муниципальными образованиями имеются не разрешенные в судебном порядке споры по территориям, состав территорий и границы соответствующего городского поселения утверждаются:

¹ Широков А. И., Юркова С. Ю. Территориальные и организационные основы местного самоуправления в РФ. М, 2004. С. 11.

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Центральный федеральный округ												
Белгородская область	337	315	287	287	28	28	21		1			
Брянская область	287	284	223	223	30	30	27	27	7	4		
Владимирская область ¹												
Воронежская область	535	25	471	17	30	4	31	1	3	3		
Ивановская область	181	154	129	129	25	25	21		6			
Калужская область	319	283	262	257	31	16	24	10	2			
Костромская область	303	273	261	261	12	12	24		6			

Курская область	540		480		27		28		5			
Липецкая область	331	8	305	2	6	6	18		2			
Московская область	378	299	192	192	114	107	36		36			
Орловская область	266	266	223	223	16	16	24	24	3	3		
Рязанская область	296	31	236		31	31	25		4			
Смоленская область	350	323	297	297	26	26	25		2			
Тамбовская область	352		309		13		23		7			
Тверская область	405	362	318	318	44	44	36		7			
Тульская область	179	153	112	112	41	41	23		3			
Ярославская область	103	84	71	71	13	13	17		2			
Город Москва	125										125	
Итого по округу	5287	2860	4176	2389	487	399	403	62	96	10	125	

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Северо-Западный федеральный округ												
Республика Карелия	127	110	87	87	22	22	16	1	2			
Республика Коми	169	6	143		6	6	11		9			
Архангельская область	229	203	179	179	24	24	19		7			
Вологодская область	372	344	321	321	23	23	26		2			
Калининградская область	38	10	10	10	6		4		18			
Ленинградская область	222	202	142	141	62	52	17	8	1	1		

[illegible]

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Кабардино-Балкарская Республика	132	3	112		7		10		3	3		
Республика Калмыкия	128		112		2		13		1			
Карачаево-Черкесская Республика	96	13	81		5	5	8	8	2			
Республика Северная Осетия - Алания	114		100		5		8		1			
Чеченская Республика ³												

Краснодар- ский край	426	378	352	352	26	26	37		11			
Ставрополь- ский край	330	40	281	13	14	2	26	25	9			
Астрахан- ская область	176	22	151	21	12	1	11		2			
Волгоград- ская область	491		421		31		33		6			
Ростовская область	463	408	390	390	18	18	43		12			
Итого по округу	3154	911	2724	820	133	55	238	33	59	3		
Приволжский федеральный округ												
Республика Башкорта- стан	1020	104	942	33	15	9	54	54	9	8		
Республика Марий Эл	169	152	136	136	16	16	14		3			
Республика Мордовия	459	5	419		17	2	22	2	1	1		
Республика Татарстан	998	57	915	1	38	11	43	43	2	2		
Удмуртская Республика	341	311	299	299	12	12	25		5			
Чувашская Республика	317	291	284	284	7	7	21		5			

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Кировская область	482	443	373	373	64	64	39		6	6		
Нижегородская область	662	48	531	31	79	17	48		4			
Оренбургская область	613	569	565	565	4	4	35		9			
Пензенская область	431		376		22		28		5			
Пермская область	326	282	232	232	53	50	36		5			
Самарская область	342	305	292	292	13	13	27		10			
Саратовская область	439	397	355	355	42	42	38		4			

Ульяновская область	167	142	111	111	31	31	21		4			
Коми-Пермяцкий автономный округ	37	32	30	30	1	1	6	1				
Итого по округу	6803	3138	5860	2742	414	279	457	100	72	17		
Уральский федеральный округ												
Курганская область	458	1	419	1	13		24		2			
Свердловская область	93	26	16	16	5	5	5	5	67			
Тюменская область	319	269	293	269			21		5			
Челябинская область	317	40	246	32	28	8	27		16			
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	105	83	57	57	26	26	9		13			
Ямало-Ненецкий автономный округ	58	46	38	38	7	7	7	1	6			
Итого по округу	1350	465	1069	413	79	46	93	6	109			

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Сибирский федеральный округ												
Республика Алтай	103	90	92	90			10		1			
Республика Бурятия	296	296	250	250	23	23	21	21	2	2		
Республика Тыва	142	122	119	119	4	3	17		2			
Республика Хакасия	101	84	79	79	9		8		5	5		
Алтайский край	801	36	724	36	5		60		12			
Красноярский край	559	15	461	10	38	3	42	2	18			
Иркутская область	392	358	289	289	67	67	27		9	2		

Кемеровская область	223	112	167	88	22	22	18	1	16	1		
Новосибирская область	490	31	429		26		30	30	5	1		
Омская область	424	391	365	365	26	26	32		1			
Томская область	140	120	117	117	3	3	16		4			
Читинская область	376	344	302	302	42	42	28		4			
Агинский Бурятский автономный округ	42	3	35		4		3	3				
Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ	5	5	2	2	2	2	1	1				
Усть-Ордынский Бурятский автономный округ	83	77	77	77			6					
Эвенкийский автономный округ	25	1	24				1	1				
Итого по округу	4202	2085	3532	1824	271	191	320	59	79	11		

Наименование субъекта Российской Федерации	Количество муниципальных образований в субъекте Российской Федерации											
	всего муниципальных образований в субъекте Российской Федерации	в том числе вновь образованных (преобразованных), всего	в том числе									
			сельских поселений		городских поселений		муниципальных районов		городских округов		внутригородских территорий городов федерального значения	
			всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)	всего	в том числе вновь образованных (преобразованных)
Дальневосточный федеральный округ												
Республика Саха (Якутия)	448	406	360	354	52	52	34		2			
Приморский край	179	145	116	116	29	29	22		12			
Хабаровский край	236	12	188	2	29	10	17		2			
Амурская область	324	14	274	13	22	1	20		8			
Камчатская область	37	37	23	23	5	5	7	7	2	2		
Магаданская область	53	16	19	6	25	10	8		1			

Сахалинская область	19								19			
Еврейская автономная область	36	30	18	18	12	12	5		1			
Корякский автономный округ	33	11	27	9	1		4	1	1	1		
Чукотский автономный округ	53	45	37	37	7	7	8		1	1		
Итого по округу	1418	716	1062	578	182	126	125	8	49	4		
ВСЕГО	24 079	11582	19769	9949	1773	1283	1780	300	521	50	236	

¹ Сведения не представлены, так как на момент составления таблицы работа по установлению территориальной организации местного самоуправления не завершена.

² Сведения не представлены, так как на момент составления таблицы работа по установлению территориальной организации местного самоуправления не завершена.

³ Сведения не представлены, так как на момент составления таблицы работа по установлению территориальной организации местного самоуправления не завершена.

⁴ Несмотря на то, что с 1 декабря 2005 г. Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединены в Пермский край, здесь и далее сохранены старые наименования. Это сделано потому, что до 31 января 2007 г. - переходный период.

1) на основании исторически сложившейся территории города (поселка), а также в соответствии с границами земельных участков, выделенных для городской застройки, и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города (поселка);

2) в соответствии с границами территорий и земельных участков, которые определены правовыми актами, устанавливающими принадлежность оспариваемых территорий и земельных участков к территории города (поселка).

В большинстве субъектов РФ были выполнены требования Федерального закона и приняты соответствующие решения. В представленной выше таблице приводятся сведения о количестве муниципальных образований в субъектах РФ по состоянию на 26 мая 2005 г.¹

Постановлением Правительства РФ от 1 июня 2005 г. № 350 утверждены Правила ведения Государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации. Правила устанавливают порядок ведения Государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации. Внесению в Государственный реестр подлежат все муниципальные образования на территории Российской Федерации, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке. Государственный реестр ведется Министерством юстиции РФ и его территориальными органами, которое разрабатывает и утверждает формы документов и инструкцию о ведении Государственного реестра.

Государственный реестр ведется на бумажных и электронных носителях. При несоответствии записей на бумажных носителях записям на электронных носителях приоритет имеют записи на бумажных носителях. Документы, представленные для внесения муниципального образования в государственный реестр, содержатся в регистрационном деле этого муниципального образования, являющемся частью Государственного реестра. Для внесения муниципального образования в Государственный реестр глава муниципального образования представляет (на бумажных и электронных носителях) в Министерство юстиции РФ следующие документы:

а) заявление, подписанное главой муниципального образования и составленное по установленной форме;

б) официальный текст закона субъекта Российской Федерации об установлении границ муниципального образования и наделении его соответствующим статусом (городское или сельское поселение, городской округ, муниципальный район), а для городов федерального значе-

¹ По данным Центральной избирательной комиссии РФ. Таблица составлена на основании данных избирательных комиссий субъектов РФ. Информация получена с сайта www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp050986/pril_1.doc.

ния — официальный текст закона об установлении границ внутригородских муниципальных образований;

в) копия устава муниципального образования, официально опубликованного (обнародованного) после его государственной регистрации;

г) копия свидетельства о государственной регистрации устава муниципального образования.

Министерство юстиции РФ в течении месяца с даты получения вышеуказанных документов:

а) производит необходимую запись в государственном реестре в соответствии с инструкцией о ведении государственного реестра, утверждаемой приказом Министерства юстиции РФ;

б) оформляет и выдает (направляет) заявителю свидетельство установленного образца о включении муниципального образования в государственный реестр;

в) в случае нарушения порядка представления указанных документов сообщает о выявленных нарушениях заявителю и устанавливает срок для их устранения.

7. Глава муниципального образования в случае внесения изменений в документы, указанные в пункте 5 Правил, в течение 10 рабочих дней с даты внесения этих изменений представляет в Министерство юстиции РФ соответствующие документы.

При преобразовании муниципального образования основанием для внесения записи в Государственный реестр является закон субъекта Российской Федерации.

Содержащиеся в Государственном реестре сведения являются открытыми и общедоступными и в месячный срок предоставляются по запросу заинтересованного органа или лица в виде выписки из Государственного реестра или справки об отсутствии запрашиваемой информации.

§ 4. Изменение границ и преобразование муниципальных образований

Складывающаяся муниципальная практика позволяет выделить наиболее типичные ситуации, приводящие к необходимости изменения границ муниципального образования¹.

1. Муниципальному образованию требуется участок для размещения объекта, необходимого для жизнеобеспечения муниципального образования. Например, в Зеленограде (Москва) была острая нужда в новом кладбище. Участок для строительства нового кладбища, удовлетворяющий техническим требованиям, был найден на территории соседнего му-

¹ См.: *Высоковский А.* «Common sense» земельной политики местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 3. С. 64–65.

ниципального образования - Солнечногорского административного района Московской области. Передача участка земли означала изменение границы городской черты.

2. Муниципальное образование нуждается в расширении территории по экономическим соображениям. Например, администрация решает, что к муниципальному образованию должна быть присоединена сельскохозяйственная ферма или еще что-нибудь важное для развития и функционирования муниципального образования, но расположенное на территории другого муниципального образования.

3. Администрация города нуждается в расширении территории города под строительство жилья для горожан. Например, город не имеет свободных территорий для строительства индивидуальных домов. Как только администрация города оглашает свои намерения, соседнее муниципальное образование, на земли которого претендует город, срочно раздает их под участки для жилья. Участки передаются местным жителям, но чаще раскупаются горожанами, которые строят там дома. При этом инфраструктуру (инженерные сети, дороги и т. п.) никто не строит - ни город, ни соседнее сельское муниципальное образование. Парадокс ситуации заключается в том, что изменение границ территории в этом случае нужно не столько городу, сколько жителям; городу в этом случае приходится поддерживать своих жителей.

4. Муниципальное образование предлагает сократить земельные площади. Например, г. Мирный (Республика Саха (Якутия)) формировался как город при производстве по добыче алмазов. Его территория определялась не столько потребностями в функционировании городских систем и систем жизнеобеспечения населения, сколько задачами разведки, добычи и переработки алмазной руды. Первоначально в границы города была включена огромная территория - 12 тыс. га, которая по своим размерам абсолютно несопоставима с малой величиной самого города (40 тыс. жителей). Инициаторами сокращения стали предприятия, которые вынуждены платить огромный земельный налог.

Приведенные примеры иллюстрируют необходимость постановки вопроса об изменении границ муниципального образования, его реорганизации.

При характеристике установления и изменения границ муниципального образования в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» использовались такие термины, как «образование», «объединение», «преобразование» или «упразднение» муниципальных образований. Остальные категории, используемые в региональных нормативных актах (например, «объединение», «разделение», «выделение»), служили для их детализации, фиксируя конкретные формы образования, преобразования, упраздне-

ния муниципальных образований. В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используются иные термины, такие, как «изменение границ муниципального образования» и «преобразование муниципального образования».

В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа или лишение его статуса городского округа.*

Следует констатировать, что в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. содержится гораздо большее количество норм, регулирующих вопросы изменения границ муниципальных образований, их преобразование, чем в Законе 1995 г.

Изменение границ муниципальных образований, их создание, преобразование и упразднение регулируются на региональном уровне разными нормативными актами. В большинстве случаев вопрос об изменении границ территорий регулируется законами об административно-территориальном устройстве соответствующего субъекта Российской Федерации. Кроме того, встречаются законы:

- о статусе, административных центрах и границах муниципальных образований (Орловская область, Ненецкий автономный округ);
- об изменениях в административно-территориальном устройстве, изменениях границ и преобразованиях муниципальных образований (Республика Башкирия);
- о статусе, границах и территориях муниципальных образований (Республика Марий Эл);
- о территориальной организации местного самоуправления (Республика Коми);
- об утверждении (установлении) границ муниципальных образований (Ставропольский край, Владимирская, Липецкая, Мурманская, Свердловская области);
- об утверждении границ и составе территорий муниципальных образований (Тюменская область);
- о границах муниципальных образований (Пензенская область);
- картографическое описание границ муниципальных образований (Алтайский край);
- о статусе и границах муниципальных образований (Республика Дагестан, Архангельская, Московская, Омская, Псковская, Сахалинская, Челябинская области);

- об установлении границ и наделении статусом муниципальных образований (Республики Чувашия, Удмуртия, Амурская, Вологодская, Ленинградская, Новосибирская, Рязанская, Томская области);
- о порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований (Приморский край, Воронежская, Ульяновская, Ярославская области, Ямало-Ненецкий автономный округ).

Юридически создание нового муниципального образования фиксируется в его уставе, который действует с момента его государственной регистрации (об этом более подробно см. в главе об уставе муниципального образования). В ряде региональных законов дополнительно закрепляется, что муниципальное образование считается зарегистрированным с момента государственной регистрации его устава в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и субъекта РФ. Зарегистрированные муниципальные образования подлежат учету в реестре муниципальных образований.

Создание муниципальных образований протекает в форме объединения двух или более муниципальных образований; разделения муниципальных образований на два и более новых; выделения одного муниципального образования из состава другого; выделения территории из двух и более муниципальных образований с целью их последующего объединения в одно новое муниципальное образование; придания статуса муниципального образования вновь возникшим населенным пунктам и вновь присоединенным к субъекту РФ территориям¹.

Преобразование заключается в изменении границ между сопредельными муниципальными образованиями; выделении из преобразуемого муниципального образования вновь создаваемого муниципального образования; выделении в составе города одного или более внутригородских муниципальных образований; вхождении в состав города на правах внутригородских муниципальных образований новых территорий, населенных пунктов.

Упразднение муниципальных образований может быть связано с объединением двух и более муниципальных образований в одно новое; разделением муниципального образования на два и более новых; присоединением к муниципальному образованию новых территорий, населенных пунктов с последующим созданием на базе муниципального образования и присоединенных к нему земель нового муниципального образования; вхождением земель одного муниципального образования в состав другого; прекращением существования местного сообщества, на

¹ См.: *Выдрин И. В., Кокотов А. И.* Муниципальное право России. Екатеринбург, 1997. С. 99-100.

базе которого было создано муниципальное образование; утратой местным сообществом, на базе которого ранее было создано муниципальное образование, способности к самостоятельному существованию.

На основе статьи 9 Закона Ярославской области от 30 ноября 1995 г. № 18-3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Ярославской области»¹ (в ред. от 31 декабря 2004 г.) муниципальное образование подлежит ликвидации в установленном законом порядке также в случае признания несостоявшимися по причине неявки избирателей очередных (внеочередных) и назначенных в установленном порядке повторных выборов (довыборов) органов и должностных лиц местного самоуправления.

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы об образовании, объединении, преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города. Это означает, что в уставе города должны быть отражены вопросы статуса внутригородских муниципальных образований, разграничены полномочия между городскими органами местного самоуправления и органами местного самоуправления внутригородских территорий, определения порядка разрешения споров, преобразования или упразднения внутригородских муниципальных образований².

Производство об изменении границ муниципального образования необходимо, например, в таких случаях, когда одно муниципальное образование передает часть своей территории другому муниципальному образованию. Количество муниципальных образований, их наименование не изменяются. Производство об изменении границ муниципального образования включает следующие этапы:

1-й этап. *Выдвижение инициативы об изменении границ муниципального образования.* В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такая инициатива может исходить от населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным зако-

¹ Губернские вести. Спецвыпуск «Документ». 1995. 18-25 дек.

² См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 12.

ном и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

В части 5 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50% относительно минимальной численности населения не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

2-й этап. Выявление мнения населения. В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует разделять изменение границ муниципального образования, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других муниципальных образований и не влекущее таких изменений.

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

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

3-й этап. Проведение голосования в необходимых случаях. В статье 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся нормы, регулирующие особенности проведения голосования по вопросу изменения границ муниципального образования. Голосование по вопросам измене-

ния границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, 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 считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменения границ муниципального образования считается полученным, если за указанные изменения проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

Итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

4-й этап. *Принятие закона субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования.* Этот вопрос подлежит дополнительному регулированию субъектами Российской Федерации. Необходимо определить, например, в какой срок такой закон должен быть принят, есть ли какие-то особенности его принятия.

5-й этап. *Внесение изменений в устав, реестр муниципальных образований.* Такие изменения необходимы, если в результате принятых изменений границ изменились сведения, подлежащие внесению в реестр.

Ранее Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопрос изменения границ муниципальных образований, их преобразования регулировался иначе. В частности, не был указан круг субъектов, принимающих окончательное решение об изменении границ муниципальных образований.

Содержалось лишь указание на необходимость регулирования этого вопроса законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с региональными законами это право предоставлялось:

- представительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации (Волгоградская, Воронежская, Калининградская, Кировская, Нижегородская, Новосибирская, Томская области);
- представительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению соответствующего органа местного самоуправления при наличии заключения исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (Республика Бурятия);
- представительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации (Красноярский край, Вологодская, Курская, Липецкая области);
- представительным органам государственной власти субъекта Российской Федерации по ходатайству представительного органа местного самоуправления (Алтайский край).

Поэтому в ближайшее время субъектам Российской Федерации необходимо привести свое законодательство в соответствие с федеральным законодательством.

Производство о преобразовании муниципального образования включает аналогичные этапы, хотя их содержание обладает некоторыми особенностями.

1-й этап. Выдвижение инициативы об изменении границ муниципального образования. В соответствии со статьей 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» такая инициатива может исходить от населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти о преобразовании муниципального образования оформ-

ляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

2-й этап. Выявление мнения населения. Этот вопрос достаточно подробно регулируется статьей 13 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В законе выделяются особенности учета мнения населения при объединении муниципальных образований, разделении муниципальных образований и изменении статуса городского поселения.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Объединение двух и более муниципальных районов, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных районов.

Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования либо на сходах граждан. Разделение муниципального района осуществляется с учетом мнения населения, выраженного представительным органом муниципального района.

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования и 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.

3-й этап. Проведение голосования. В соответствии со статьей 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» процедура голосования по вопросам преобразования муниципальных образований аналогична процедуре проведения голосования об изменении границ муниципальных образований.

4-й этап. *Принятие закона субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования.*

5-й этап. *Внесение изменений в устав, в реестр муниципальных образований.* После принятия закона субъекта Российской Федерации о преобразовании муниципального образования необходимо подготовить документы для внесения изменения в реестр муниципальных образований и получения нового свидетельства муниципального образования. Кроме того, возможно, потребуется внесение достаточно существенных изменений в устав муниципального образования, связанных, например, с численностью органов местного самоуправления, их формированием.

Так, в соответствии со статьей 8 Закона Владимирской области от 26 апреля 1996 г. № 10-ОЗ «О порядке образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований» (в ред. от 17 марта 2003 г.) в случае вхождения одного муниципального образования в другое глава (глава администрации) базового муниципального образования сохраняет свои полномочия. Глава (глава администрации) присоединяемого муниципального образования утрачивает свои полномочия, однако за ним, так же как и за депутатами, работавшими на постоянной основе, сохраняются социальные гарантии, установленные законодательством Владимирской области. Представительный орган местного самоуправления присоединяемого муниципального образования одновременно с принятием решения о присоединении к другому муниципальному образованию принимает решение о самороспуске.

Ниже приводятся некоторые правовые позиции, высказанные судами при рассмотрении вопросов изменения территориальных основ местного самоуправления. Следует учитывать, что эти решения принимались на основе иного федерального законодательства. Тем не менее некоторые подобные вопросы имеют значение и сейчас.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Наличие установленного законодателем порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований – существенный элемент их правового статуса и статуса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления, в том числе права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Поэтому из смысла статей 72 (пункт «н» части 1) и 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 3 (части 2 и 3), 32 (часть 2), 71 (пункт «в»), 72 (пункт «б» части 1), 130 и 131 следует, что на случай, когда законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, федеральный законодатель вправе предусмотреть норму, в соответствии с кото-

рой определение территории местного самоуправления осуществлялось бы так, как это предписано в пункте 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Тем самым обеспечивается реализация конституционных принципов и иных положений о местном самоуправлении, гарантируются конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной, в частности, в Постановлении от 24 января 1997 г., учет мнения населения в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер. В иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан, например, путем обсуждения населением проектов нормативных актов, в том числе уставов муниципальных образований (определение от 22 октября 1999 г. по жалобе гражданина С. Ф. Киринского). К возможным формам подлежащего учету выражения мнения населения могут относиться и решения представительных органов местного самоуправления по принятию и изменению своих уставов, которыми, в частности, устанавливается территориальная основа местного самоуправления и, соответственно, определяется состав территории муниципальных образований².

Из практики Верховного Суда РФ. Проведение процедуры упразднения (ликвидации) уже созданных муниципальных образований без заранее установленного в законе субъекта Российской Федерации порядка не позволяет соблюсти требование федерального законодательства, гарантирующие местному самоуправлению самостоятельность в разрешении вопросов, отнесенных к их ведению... При ликвидации муниципального образования возникают схожие с досрочным отзывом выборных лиц местного самоуправления отношения, связанные с досрочным прекращением полномочий выборных органов муниципального образования... Если органы местного самоуправления... были сформированы в результате выборов при тайном голосовании с соблюдением требований федерального

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 3 ноября 1997 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" в связи с запросом Тульского областного суда» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 г. № 195-О «По запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области от 16 июля 1997 года "О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований"».

и местного законодательства о выборах... то вопрос о расформировании этих органов, равно как и вопрос о ликвидации муниципального образования, должен решаться в такой же форме, т. е. в форме тайного голосования на выборах или на местном референдуме, проводимых на той же правовой основе, что и выборы в органы местного самоуправления. Ликвидация же муниципального образования возможна только в том случае, если за это высказается не меньшее число избирателей, чем то, которое приняло участие в создании выборных органов местного самоуправления, поскольку именно такое число избирателей на выборах высказалось за целесообразность осуществления местного самоуправления на той территории, на которую распространяется юрисдикция органов данного муниципального образования¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Несоблюдение субъектом Российской Федерации... требования по изданию закона, регулирующего порядок преобразования и упразднения муниципального образования, лишало его возможности принимать закон об упразднении конкретных муниципальных образований².

Из практики Верховного Суда РФ. Установление правила, по которому представительный орган базового муниципального образования принимает решение о проведении довыборов в свой состав на территории присоединяемого муниципального образования по нормам представительства базового муниципального образования, нельзя признать основанным на федеральном законе... Проведение довыборов представительного органа базового муниципального образования может быть обусловлено не фактом самороспуска органа местного самоуправления присоединяемого муниципального образования, а внесением изменения в устав базового муниципального образования³.

Из практики Верховного Суда РФ. Доводы... о том, что результаты референдума по принятию устава города не могут свидетельствовать о выражении населением города своего мнения по вопросу об упразднении муниципальных образований в районах города, такой референдум должен проводиться в каждом из районов... города, нельзя признать достаточно обоснованным... В референдуме... принимали участие жители всех районов города, проведение таких референдумов отдельно в каждом районе не требовалось⁴.

¹ Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 74-75, 77-78.

² Там же. С. 92.

³ Там же. С. 101.

⁴ Там же. С. 104.

Глава 7

УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика форм непосредственного участия в местном самоуправлении

Население может участвовать в управлении делами общества в разных формах. Выделяются такие виды участия, как рекомендательное участие, совещательное участие, решающее участие. В зависимости от преобладания той или иной формы в литературе приводится классификация демократии, в рамках которой называют:

1) *консультативную (митинговую) демократию* - дает широкие возможности участия населения в управленческом процессе, но реального влияния на сферу принятия решения нет, как нет и ответственности за принятые решения;

2) *представительную демократию* - позволяет гражданам участвовать в создании представительных органов через существующую избирательную систему. Влияние несоизмеримо больше (через депутатский корпус), но так же не определена ответственность за принятые решения;

3) *прямую демократию* - предполагает значительные возможности для непосредственного участия граждан в процессе принятия решений, причем окончательных.

Необходимо констатировать, что самой природе самоуправления больше отвечают формы непосредственного народовластия, такие, как референдум, выборы, сходы.

И. В. Выдрин, А. Н. Кокотов выделяют следующие виды непосредственного волеизъявления на местах: самозаявление гражданами своих запросов; самореализация гражданами собственных запросов; участие граждан в отправлении органами местного самоуправления властно-управленческих функций; контроль со стороны граждан за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц¹.

В соответствии со статьей 130 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Очевидно, что приведенный перечень является открытым. Аналогичный вывод можно сделать из анализа норм Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако в названном Законе содержится уже

¹ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное право России. С. 288.

более подробный перечень форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Анализируя внешние проявления реализации населением права на местное самоуправление, можно выделить следующие формы участия населения в местном самоуправлении:

- 1) местный референдум;
- 2) опрос граждан, плебисцит;
- 3) местные выборы (речь идет об осуществлении как активного, так и пассивного избирательного права);
- 4) наказы избирателей;
- 5) отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления;
- 6) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;
- 7) собрания, сходы, конференции граждан;
- 8) территориальное общественное самоуправление;
- 9) массовые акции (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование и др.);
- 10) обращение в органы местного самоуправления;
- 11) правотворческая инициатива;
- 12) публичные слушания;
- 13) деятельность в представительных органах местного самоуправления;
- 14) осуществление муниципальной службы;
- 15) иные формы.

Ниже все эти формы будут рассмотрены более подробно. Такие формы, как деятельность в представительных органах, осуществление муниципальной службы, будут рассмотрены в главе, посвященной органам местного самоуправления. Особенности участия в голосовании по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования были раскрыты в главе, посвященной территориальным основам местного самоуправления.

§ 2. Местный референдум

Местный референдум (от лат. referendum - то, что должно быть сообщено) — голосование по наиболее важным вопросам местного значения.

В Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.) ***местный референдум** определяется как референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом),*

законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, местожительства которых расположено в границах муниципального образования.

В ряде субъектов¹ Российской Федерации местный референдум определяется как голосование граждан, проживающих в границах территории муниципального образования, по важным вопросам местного значения. Местный референдум представляет собой голосование за или против какого-то проекта нормативного акта или предлагаемого решения. Этим референдум отличается от выборов, когда избиратели голосуют за или против кандидата (списка кандидатов).

Порядок организации и проведения местного референдума во многом похож на организацию и проведение местных выборов — те же требования к избирателям, по таким же принципам составляются списки участников референдума, комиссии референдума, одинаковые правила действуют при проведении предвыборной агитации и т. п.² Поэтому на федеральном уровне установлены единые гарантии для выборов и референдума названным выше Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В части 10 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется, что гарантии права граждан на участие в местном референдуме устанавливаются федеральным законом, порядок подготовки и проведения местного референдума регулируется законом субъекта Российской Федерации.

Законы о местном референдуме приняты примерно в 80 субъектах Российской Федерации; в некоторых субъектах Российской Федерации эти вопросы регулируются избирательными кодексами (например, Воронежская, Белгородская области, Алтайский край).

Федеральное законодательство регулирует только один вид референдума — обязательный. Решения, принятые на местном референдуме в пределах его компетенции, имеют обязательный характер для органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, а также граждан. Все попытки субъектов Российской Феде-

¹ См.: Областной закон Ленинградской области от 24 мая 2001 г. № 31-ОЗ «О местном референдуме в Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 2001. № 6.

² См.: Чиркин В. Е. Конституционное право в Российской Федерации. М., 2002. С. 288.

рации предусмотреть консультативный референдум противоречат федеральному законодательству. В таких случаях следует использовать другие термины - «опрос граждан» или «плебисцит».

В соответствии со статьей 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения. Конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований могут быть определены вопросы, подлежащие обязательно вынесению на референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум. Вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

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

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

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

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

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

Установление иных ограничений для вопросов, выносимых на референдум, кроме указанных выше, не допускается.

Для правового регулирования законодательными органами субъектов РФ вопросов, выносимых на местный референдум, характерно несколько подходов. В законе субъекта Российской Федерации о местном референдуме:

- закрепляется, что на местный референдум могут быть вынесены вопросы местного значения, находящиеся в ведении органов местного самоуправления и непосредственно затрагивающие интересы населения (например, Еврейская автономная область);

- закрепляется, что на местный референдум могут выноситься вопросы в соответствии с приведенным перечнем (например, Амурская область). Такой перечень может включать: принятие и изменение устава муниципального образования; структуру органов местного самоуправле-

ния; установление и изменение границ муниципального образования; использование земель на территории муниципального образования; строительство промышленных объектов; обсуждение возможности строительства и запрещение эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде; планы и программы развития территории; необходимость введения местных налогов и сборов; изменение профиля объектов и предприятий муниципальной собственности¹;

- обозначен перечень вопросов, которые не могут выноситься на местный референдум (например, Алтайский край, Кемеровская, Новосибирская области).

В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

Организация и проведение местного референдума включают несколько стадий, которые можно объединить в следующие этапы:

1-й этап. Инициатива. С инициативой о проведении местного референдума могут выступить:

- 1) граждане Российской Федерации, имеющие право на участие в местном референдуме;
- 2) избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- 3) совместно представительный орган муниципального образования и глава местной администрации.

Граждане, избирательные объединения, иные общественные объединения, выступившие с инициативой о проведении местного референдума, обязаны в поддержку данной инициативы собрать подписи, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования.

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

¹ См.: Закон Амурской области от 26 марта 1996 г. № 71-ОЗ «О местном референдуме в Амурской области» (в ред. от 11 февраля 2002 г.) // Амурская правда. 1996. 16 апр.

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

2-й этап. Назначение местного референдума. Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации или прокурора. Назначенный судом, местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного 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 местного самоуправления вправе отказать в назначении референдума только в случае нарушения при выдвижении инициативы проведения референдума нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение местного референдума.

Законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводятся. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

3-й этап. Подготовка к голосованию. Регистрации (учету) подлежат все граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом, правом на участие в референдуме. Основанием для регистрации (учета) участников референдума является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации в границах территории муниципального образования. Регистрация (учет) избирателей,

участников референдума осуществляется главой муниципального образования. Списки участников референдума составляются на основании сведений, полученных с использованием государственной системы регистрации (учета) участников референдума.

Для проведения голосования и подсчета голосов участников референдума образуются участки референдума. Участки референдума образуются по согласованию с комиссиями главой муниципального образования из расчета не более чем 3000 участников референдума на каждом участке. Участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

При проведении местного референдума избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума. Иные избирательные комиссии могут действовать в качестве комиссий референдума по решению соответствующих вышестоящих избирательных комиссий, осуществляющих формирование избирательных комиссий.

4-й этап. Реализация инициативы проведения референдума. Каждый гражданин или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, могут образовать инициативную группу по проведению референдума в количестве не менее 10 человек. Инициатором проведения референдума может также выступить избирательное объединение, зарегистрированное в органе юстиции того уровня, на котором предлагается провести референдум, или более высокого уровня. В этом случае руководящий орган избирательного объединения либо руководящий орган его местного отделения, местной организации выступает в качестве инициативной группы по проведению референдума независимо от своей численности.

Инициативная группа по проведению референдума обращается в избирательную комиссию соответствующего уровня, которая действует в качестве комиссии референдума, с ходатайством о регистрации группы. В ходатайстве инициативной группы по проведению референдума должны содержаться вопрос либо текст проекта нормативного правового акта, предлагаемого инициативной группой для вынесения на референдум. В случае если формулировка вопроса, предлагаемого инициативной группой по проведению референдума для вынесения на голосование, не отвечает требованиям действующего законодательства, соответствующая комиссия референдума, в которую направлена инициатива проведения референдума, может согласовать с инициативной группой по проведению референдума новую формулировку, не изменяющую основное содержание вопроса. Право изменения формулировки вопроса, выносимого на референдум, принадлежит исключительно инициативной группе по проведению референдума. Формулировка во-

проса, выносимого на референдум, не может быть изменена после регистрации инициативной группы.

5-й этап. *Агитация.* При проведении референдума обеспечивается свободное проведение агитации в соответствии с действующим законодательством. Граждане Российской Федерации, общественные объединения, политические партии вправе в допускаемых законом формах и законными методами вести агитацию за проведение референдума или против его проведения, за участие в референдуме или против участия в нем, за или против вопросов, выносимых на референдум. Федеральными законами гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации. Агитация при проведении референдума может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах. Инициативная группа по проведению референдума вправе самостоятельно определять форму и характер своей агитации через средства массовой информации.

6-й этап. *Определение результатов голосования.* Референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение считается принятым на референдуме, если за него в целом по территории проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме. Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательно 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.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Народовластие, будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредст-

венного выражения власти народа, а также через признанное и гарантированное государством местное самоуправление, в частности путем местного референдума и выборов (статьи 3; 12; 32, часть 2; 130, часть 2, Конституции Российской Федерации). Из соотношения указанных форм непосредственного народовластия вытекают характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения местного референдума и выборов в органы местного самоуправления, обеспечивающих в том числе гарантии свободного волеизъявления граждан в процессе осуществления местного самоуправления. Народ при этом не только конституирует органы местного самоуправления и легитимирует их полномочия, но и контролирует в предусмотренных законом формах их деятельность.

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.

Запретом выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий и о досрочных выборах органов местного самоуправления не ограничивается право граждан на осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в установленных законом формах, включая отзыв населением депутата, члена выборного органа или выборного должностного лица местного самоуправления, если возможность такого отзыва предусмотрена уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации (пункт 5 статьи 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Федеральный законодатель вправе и обязан предусмотреть необходимые правовые, включая судебные, гарантии соответствия принимаемых на референдуме субъекта Российской Федерации решений Конституции Российской Федерации и федеральному закону (пункт 5 статьи 61¹ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)².

¹ Данным пунктом предусматривается возможность отмены решения, принятого на референдуме, в судебном порядке.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19, пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

§ 3. Опрос граждан, плебисцит

Зарубежные государственеды выделяют два вида референдума: обязательный и факультативный¹. Кроме того, зарубежная практика предлагает еще одну форму непосредственной демократии - плебисцит.

Юридическая энциклопедия² определяет **плебисцит** как *опрос населения, проводимый, как правило, по проблемам судьбы соответствующей территории*. Далее отмечается, что с формально-юридической точки зрения процедура проведения плебисцита, независимо от того какой именно вопрос решается таким образом, не отличается от процедуры референдума. Таким образом, плебисцит и референдум различаются по правовым последствиям принимаемых решений. Решение, принятое на референдуме, носит обязательный характер, решение, принятое на плебисците (опросе), - рекомендательный.

Думается, целесообразно на местном уровне, который является наиболее приближенным к населению, использовать не только обязательный референдум, но и факультативный (опрос). Это будет отвечать сути самоуправления как самоорганизации жителей для самостоятельного решения местных вопросов.

В статье 31 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые введен термин «опрос». В законе предусмотрено, что *опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти*. Как уже говорилось ранее, результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Опрос граждан проводится по инициативе:

- 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - по вопросам местного значения;
- 2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

¹ См.: Константиновский Б. Народ - как законодатель // Записки русской академической группы в США. Нью-Йорк, 1973. Т. 7. С. 280.

² См.: Тихомирова Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 322.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования. В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка одного или нескольких вопросов, предлагаемых при проведении опроса;
- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) 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:

- 1) местного бюджета - при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
- 2) бюджета субъекта Российской Федерации - при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

§ 4. Муниципальные выборы

Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляют населению муниципального образования право самому определять структуру органов местного самоуправления, порядок их формирования. Следует отметить, что для различных органов местного самоуправления процедуры формирования могут быть различными, что обусловлено различиями в природе этих органов. Часть 2 статьи 130 Конституции РФ дает лишь указание на возможность создания разных органов местного самоуправления, закрепляя, что местное самоуправление осуществляется гражданами через выборные и другие органы местного самоуправления.

Муниципальным выборам посвящена статья 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», требующая проведения муниципальных выборов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Этой же статьей к компетенции федеральных органов го-

сударственной власти отнесены установление гарантий избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов.

Нормы, регулирующие порядок организации и проведения местных выборов, закреплены в нормативно-правовых актах разных уровней: на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне местного самоуправления. На федеральном уровне это Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»¹.

Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» принят и подлежит применению в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Этот закон может быть применен, если:

- законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;
- представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;
- в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;
- полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;
- законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;
- истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

¹ Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в ред. от 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

- отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;
- органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;
- в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования.

В этих случаях дату выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления назначает суд по заявлению прокурора или жалобе. Этот механизм был использован в Кемеровской области (например, в таких городах, как Прокопьевск, Междуреченск) и других регионах.

На уровне субъектов Российской Федерации нормы, регулирующие муниципальные выборы, содержатся в законах о местном самоуправлении, в избирательных кодексах и в законах о выборах в органы местного самоуправления. На уровне муниципальных образований вопросы организации и проведения местных выборов регулируются уставами муниципальных образований и положениями о выборах, утверждаемыми решениями представительных органов местного самоуправления.

Одним из важных вопросов, влияющих на организацию и проведение выборов, является выбор типа избирательной системы. Наибольшей популярностью при проведении местных выборов пользуется мажоритарная система выборов по одномандатным округам. Можно выделить ряд достоинств и недостатков этой системы. К преимуществам следует отнести приближенность избранных депутатов к своим избирателям; депутатам хорошо знакомы их избирательные округа, интересы жителей этих округов; личность депутата и его политические качества знакомы избирателям. Недостатком является следующее: у сформированного на такой основе представительного органа местного самоуправления отсутствует единый проект развития территории муниципального образования; каждый депутат стремится решить проблемы своего округа.

Пропорциональная же избирательная система обладает рядом противоположных качеств: ослабляет личные связи и персональную ответственность депутатов перед избирателями; представительный орган является выразителем общего интереса, обладает цельным проектом развития муниципального образования. Проблема применения пропорциональной системы заключается в неразвитости политической струк-

туры общества, отсутствии устойчивых избирательных объединений на муниципальном уровне. При этом следует оговориться, что имеются в виду не столько чисто политические муниципальные избирательные объединения, сколько так называемые муниципальные (ратушные) партии. Этим термином принято обозначать объединения избирателей в муниципальных образованиях на основе общности взглядов в отношении предпочтительных путей развития территории¹.

В законах о выборах в органы местного самоуправления практически всех субъектов Российской Федерации в основу положена мажоритарная избирательная система. Это обуславливается рядом причин: степенью привычности как для населения, так и для представителей органов власти; относительной простотой организации избирательной кампании; неразвитостью политической структуры общества на местном уровне; боязнью слишком резких перемен; сложностью для населения при голосовании; низкой активностью избирателей и кандидатов. Избиратели голосуют за своих представителей исходя скорее из их личных или деловых качеств, чем из партийной принадлежности.

Закрепляя преимущественно мажоритарную избирательную систему, субъекты Российской Федерации, как правило, предоставляют возможность выбора одно- и многомандатных округов, что, по сути, является переходом к пропорциональной системе. Так, в соответствии со статьей 152 Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС² (в ред. от 15 апреля 2005 г.) депутаты представительных органов местного самоуправления в соответствии с уставами муниципальных образований избираются на основе мажоритарной системы по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, образуемым на основе средней нормы представительства избирателей. В случае образования многомандатного избирательного округа число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе, не может превышать пяти. Данное ограничение не применяется при выборах депутатов в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка.

Иногда в законе субъекта Российской Федерации предусматривается возможность выбора типа избирательной системы. Например, в статье 41 Избирательного кодекса Свердловской области³ предусмотрено,

¹ См.: Широков А., Юркова С. Муниципальные выборы // Городское управление. 1996. № 1. С. 41-42.

² См.: Алтайская правда. Специальный выпуск. 2003. 14 июля.

³ Избирательный кодекс Свердловской области. Принят Областным законом от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 25 марта 2005 г.) // Областная газета. 2003. 30 апр.

что выборы депутатов органов местного самоуправления проводятся по пропорциональной избирательной системе, выборы глав муниципальных образований проводятся по единому избирательному округу, включающему в себя территорию муниципального образования в целом (общему муниципальному избирательному округу). Выборы депутатов представительного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут проводиться по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

В соответствии со статьей 1 Закона Красноярского края от 2 октября 2003 г. № 8-1411 «О выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае»¹ (в ред. от 17 декабря 2004 г.) выборы в представительный орган местного самоуправления на территории края осуществляются на основе избирательной системы, тип которой устанавливается уставом муниципального образования (мажоритарная - по одномандатным избирательным округам, одному или нескольким многомандатным избирательным округам, образуемым на территории муниципального образования на основе единой нормы представительства; пропорционально-мажоритарная — когда часть депутатов представительного органа избирается по спискам избирательных объединений).

В соответствии со статьей 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в структуре органов местного самоуправления: должны быть представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация. В отдельных случаях возможны исключения, установленные федеральным законом. Например, в небольших поселениях функции представительного органа осуществляет сход граждан.

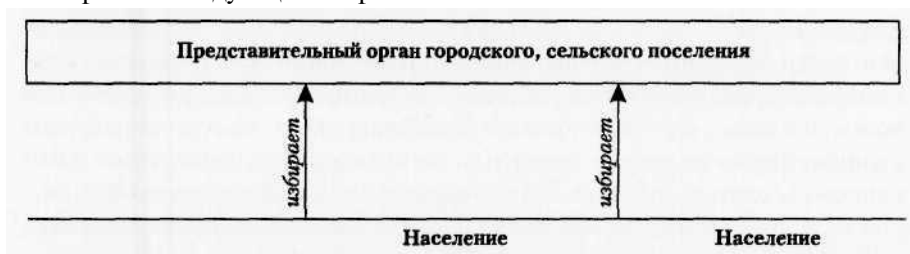
Каждый из вышеназванных органов местного самоуправления имеет свои цели, функции; обладает определенными специфичными связями с другими органами местного самоуправления и населением. Эти обстоятельства и ряд других обуславливают различия в формировании этих органов, в выборе избирательной системы и особенностях проведения выборов в каждый из этих органов. Причем если в Федеральном законе 1995 г. на первое место был поставлен глава муниципального образования, то в Законе 2003 г. приоритет отдается представительному органу местного самоуправления.

Рассмотрим *особенности формирования представительного органа местного самоуправления*. В Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был предусмотрен только один способ формирования

¹ Красноярский рабочий. 2003. 28 окт.

представительного органа местного самоуправления - избрание непосредственно населением. В Законе 2003 г. предусмотрены иные правила (статья 35).

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. При большей численности представительные органы городских и сельских поселений, как и раньше, избираются непосредственно населением. Схематично это можно изобразить следующим образом:



Представительный орган муниципального района формируется иначе.

1. Представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать $\frac{2}{5}$ от установленной численности представительного органа муниципального района. Схематично этот способ избрания может быть изображен следующим образом:



2. Представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответ-

вии с равной нормой представительства, которая не зависит от численности населения поселения. Этот способ используется, если такое решение поддержано представительными органами не менее чем $\frac{2}{3}$ поселений, входящих в состав муниципального района, в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы. Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в вышеописанном порядке 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 на основании выборов непосредственно населением. Схема формирования по этому способу представлена ниже:



Указанные способы формирования представительного органа местного самоуправления муниципального района являются новыми для муниципальных образований и требуют создания соответствующей правовой базы на уровне субъектов Российской Федерации, муниципальных образований.

В статье 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрена возможность использования следующих способов **избрания главы муниципального образования**:

- 1) избрание на муниципальных выборах;
- 2) избрание представительным органом муниципального образования из своего состава.

Действовавшее ранее федеральное законодательство предусматривало аналогичные способы избрания главы муниципального образования.

Следует отметить, что законы субъектов Российской Федерации, регулирующие выборы главы муниципального образования, как правило, содержат нормы, регулирующие только избрание главы муниципального образования непосредственно населением. В Томской области дополнительно принят закон об избрании главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления¹. Но следует констатировать, что таких законов очень немного. Хотелось бы отметить, что, принимая такие законы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации фактически вмешиваются в порядок работы представительного органа местного самоуправления. Как правило, этот вопрос регулируется актами органов местного самоуправления (уставами муниципальных образований, регламентами представительных органов местного самоуправления).

Вопросы избрания исполнительного органа местного самоуправления в законодательстве субъектов Российской Федерации практически не регулируются. Как правило, предусматриваются не выборы, а другие способы формирования исполнительного органа - назначение или конкурс. В соответствии со статьей 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Избирательный процесс по выборам представительных органов местного самоуправления, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц органов местного самоуправления состоит из одинаковых стадий, которые объединены в следующие этапы:

1-й этап. Подготовка к выборам. Для организации подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований формируются избирательные комиссии. Обычно формируются следующие избирательные комиссии: 1) избирательная комиссия муниципального образования; 2) окружные избирательные комиссии; 3) участковые избирательные комиссии. При проведении выборов главы муниципального образования полномочия окружной избирательной комиссии исполняет избирательная комиссия муниципального образования. В соответствии с феде-

¹ Закон Томской области от 27 декабря 1996 г. № 391 «О порядке избрания глав муниципальных образований представительными органами местного самоуправления» (в ред. от 27 июня 2001 г.).

ральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

Избирательные округа, списки избирателей формируются так же, как и при подготовке к проведению референдума. На образование округов может повлиять выбранный тип избирательной системы (возможно формирование многомандатных округов).

2-й этап. *Назначение выборов.* В соответствии со статьей 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования.

Обычно выборы депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований назначаются представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования. В отдельных случаях такое решение может быть принято судом, избирательной комиссией. Механизм назначения выборов в судебном порядке был описан выше.

В соответствии с федеральным законом, устанавливающим основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, если уполномоченный на то орган не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также в случае отсутствия уполномоченного на то органа очередные выборы назначаются и проводятся избирательной комиссией муниципального образования соответственно уровню выборов в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований.

3-й этап. *Выдвижение и регистрация кандидатов.* В соответствии с федеральным законом граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, избирательным блоком.

О выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию представляется письменное уведомление. Форма письменного уведомления и порядок его представления устанавливаются законом. Кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в соответствующую изби-

рательную комиссию уведомления и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. В соответствии с избирательным кодексом Свердловской области при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления по одномандатным избирательным округам, при выборах глав муниципальных образований по общемуниципальным избирательным округам - 0,75% подписей от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа, при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления по многомандатным избирательным округам - 0,75% подписей от числа зарегистрированных избирателей соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, подлежащих распределению в данном округе.

В соответствии с федеральным законодательством размер избирательного залога составляет 15% от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. В Свердловской области предельный размер расходования средств избирательных фондов кандидата, избирательного объединения, избирательного блока не может превышать:

1) для кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления, кандидата на должность главы муниципального образования с численностью избирателей в соответствующем избирательном округе:

- до 15 тыс. человек - 400 тыс. руб.;
- до 50 тыс. человек - 900 тыс. руб.;
- до 100 тыс. человек - 2000 тыс. руб.;
- до 250 тыс. человек — 2500 тыс. руб.;
- до 500 тыс. человек - 4000 тыс. руб.;
- свыше 500 тыс. человек - 8000 тыс. руб.;

2) для избирательного объединения, избирательного блока при проведении выборов депутатов представительного органа местного самоуправления по общемуниципальному избирательному округу - 4000 тыс. руб.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями, в том числе входящими в состав избирательных блоков, осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (в ред. от 21 июля 2005 г.).

Перечень оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, исключения кандидата из списка кандидатов по решению избирательной комиссии установлен пунктом 23 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и является исчерпывающим.

4-й этап. Предвыборная агитация. Следует различать информационное обеспечение выборов и предвыборную агитацию. Информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов.

Предвыборная агитация - деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Предвыборной агитацией признаются осуществляемые в период избирательной кампании:

- а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);
- б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за кого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;
- в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);
- г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
- д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
- е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов.

Предвыборная агитация может проводиться:

- а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
- б) посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);
- в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
- г) иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц.

Расходы на проведение предвыборной агитации осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов, фондов референдума в установленном законом порядке.

5-й этап. *Голосование и определение результатов выборов.* Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

На основании статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы признаются соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися, в случае если:

- а) в них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается;
- б) в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;
- в) менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов;
- г) за списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50 или менее процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов;
- д) все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования;
- е) если законом предусмотрено проведение повторного голосования, а в бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и

ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей.

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов несостоявшимися.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:

а) в случае если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей, участников референдума;

б) в случае если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем y_4 от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

По результатам голосования избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов избирателей, в случае если выборы признаны состоявшимися и действительными. Глава муниципального образования считается избранным, если он получил более 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Факт негативного отношения большинства избирателей ко всем кандидатам, подтвержденный голосованием «против всех кандидатов» большим числом избирателей, чем проголосовало за набравшего большинство голосов кандидата, означает, что и данный кандидат не получил поддержки избирателей, необходимой и достаточной для обеспечения подлинного представительства народа, которое согласно статье 3 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации должно быть результатом свободных выборов. Поэтому признание выборов в таких обстоятельствах не состоявшимися в наибольшей степени отвечает принципу народовластия¹.

Из постановления Конституционного Суда РФ. В целях гарантирования свободных выборов и референдумов федеральный законодатель... вправе устанавливать порядок и условия их информационного обеспечения. Вместе с тем выборы могут считаться свободными, только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений. Поэтому законодатель обязан обеспечивать права граждан на получение и распространение информации о выборах

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19, пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5.

и референдумах, соблюдая применительно к данному предмету регулирования баланс конституционно защищаемых ценностей - права на свободные выборы и свободы слова и информации и не допуская неравенства и несоразмерных ограничений (статьи 19 и 55 Конституции Российской Федерации; пункт 2 статьи 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод; пункт 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации корреспондируют правовым позициям Европейского Суда по правам человека в делах, связанных с определением границ свободы выражения мнений и права на информацию в период избирательной кампании. В частности, в решении от 19 февраля 1998 г. по делу «Боуман против Соединенного Королевства» отмечается, что право на свободу слова, гарантированное статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, необходимо рассматривать в свете права на свободные выборы. Европейский Суд подчеркивает, что свободные выборы и свобода слова, в особенности свобода политической дискуссии, образуют основу любой демократической системы, оба права взаимосвязаны и укрепляют друг друга; по этой причине особенно важно, чтобы всякого рода информация и мнения могли циркулировать свободно в период, предшествующий выборам; тем не менее при некоторых обстоятельствах эти два права могут вступить в конфликт, и тогда может быть сочтено необходимым, чтобы до или во время проведения выборов были установлены определенные ограничения свободы слова, которые в обычных условиях были бы неприемлемы; их цель - обеспечить свободное выражение мнений народа при избрании законодательной власти.

Поскольку как агитация, так и информирование любого характера могут побудить избирателей сделать тот или иной выбор, при том что достоверные и объективные сведения о кандидате в большей мере помогают избирателю сформировать свои предпочтения, чем просто призывы голосовать «за» или «против», то очевидно, что критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели - склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению. В противном случае граница между информированием и предвыборной агитацией стиралась бы, так что любые действия по информированию избирателей можно было бы подвести под понятие агитации, что в силу действующего для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, запрета неправомерно ограничивало бы конституционные гарантии свободы слова и информации, а также нарушало бы принципы свободных и гласных выборов¹.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

§ 5. Наказы избирателей

Наказы избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления являются одной из форм осуществления демократии, выражения воли и интересов населения, непосредственного участия граждан в решении вопросов государственного и местного значения. В качестве наказов избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления рассматриваются поручения избирателей, реализация которых относится к ведению органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.

Законы о наказах избирателей есть в семи субъектах Российской Федерации - Краснодарском крае, Амурской, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Новосибирской, Пензенской областях.

Государствоведы рассматривают **наказы избирателей** как одну из характеристик императивного мандата депутата. Суть императивного мандата состоит в том, что депутат связан волей и поручениями своих избирателей, несет ответственность за их выполнение, обязан считаться со своей работой и может быть отозван избирателями, если они считают, что он не оправдал их доверия¹

В соответствии с Законом Новосибирской области от 17 сентября 2003 г. № 141-03 «О наказах избирателей и обращениях граждан»² наказами избирателей являются одобренные собраниями (сходами), конференциями граждан предложения, направленные кандидатам в депутаты в ходе предвыборной кампании и утвержденные соответствующим представительным органом государственной власти области или местного самоуправления. Целью наказов является повышение уровня и качества жизни населения области. В качестве наказов могут рассматриваться предложения избирателей по изменению действующего законодательства либо осуществлению конкретных мероприятий, требующих капитальных расходов соответствующих бюджетов и направленных на социальное выравнивание территорий. Наказы должны соответствовать целям и задачам программ и планов социально-экономического развития территорий.

В Законе Краснодарского края от 14 мая 2002 г. № 483-КЗ «О наказах избирателей»³ выделяются предложения о наказах и собственно наказы избирателей:

¹ Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2001. С. 371.

² Советская Сибирь. 2003. 7 окт.

³ Информационный бюллетень Законодательного собрания Краснодарского края. 2002. № 36.

- предложения о наказах избирателей (общественно значимые поручения, одобренные собраниями (сходами), конференциями избирателей, данные депутатам (кандидатам в депутаты) представительных органов местного самоуправления, выборным должностным лицам местного самоуправления (кандидатам на занятие выборной муниципальной должности) и направленные на улучшение деятельности органов местного самоуправления по вопросам экономического, социального, политического развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей);

- указы избирателей (предложения по наказам избирателей, утвержденные представительным органом местного самоуправления в качестве таковых).

Рассмотрим механизм внесения, утверждения и выполнения наказов избирателей на примере Пензенской области, где закреплён аналогичный подход. Основным нормативным актом является Закон Пензенской области от 3 июня 2003 г. № 475-ЗПО «О наказах избирателей»¹. В соответствии с названным Законом избиратели могут вносить предложения о наказах в ходе предвыборных кампаний, а также в ходе встреч избирателей с выборными лицами. Наказы могут носить долгосрочный характер (со сроком исполнения свыше четырех лет) или краткосрочный характер (со сроком исполнения до четырех лет). Наказы, данные для исполнения конкретным выборным лицом во время их избирательной кампании, не могут передаваться или возлагаться на других выборных лиц без согласия последних.

Кандидаты в случае избрания их выборными лицами в месячный срок после регистрации представляют предложения о наказах, полученные в ходе предвыборных кампаний, в представительные и исполнительные органы местного самоуправления. Обобщенные предложения о наказах избирателей депутатам представительных органов местного самоуправления направляются в исполнительные органы местного самоуправления для подготовки заключения и подготовки проекта плана мероприятий по их выполнению и финансированию.

В проекте плана мероприятий по выполнению наказов избирателей указываются: содержание наказа избирателей; меры по выполнению; органы местного самоуправления, организации, обеспечивающие реализацию наказов; источники и объёмы финансирования; сроки выполнения. Заключение по предложениям избирателей и проект плана мероприятий по выполнению наказов избирателей выборным лицам направляются главой исполнительного органа местного самоуправления в предста-

¹ Ведомости Законодательного собрания Пензенской области. 2003. № 9 (ч. 1). Ст. 206.

вительный орган местного самоуправления. Поступившие в представительный орган местного самоуправления заключения по предложениям избирателей и проект плана мероприятий по выполнению наказов избирателей рассматриваются в комиссиях (комитетах) и выносятся на утверждение представительного органа местного самоуправления.

Представительный орган местного самоуправления рассматривает внесенные предложения о наказах избирателей до принятия бюджета на очередной финансовый год и принимает нормативный правовой акт об одобрении и принятии к выполнению или отклонении по каждому из внесенных предложений о наказах избирателей, а также утверждает план мероприятий по выполнению наказов избирателей. Выборные лица информируют население о ходе выполнения наказов избирателей через средства массовой информации, а также на собраниях (сходах), конференциях граждан и в ходе встреч с избирателями.

§ 6. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица

Отзыв - форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по досрочному прекращению полномочий депутата, выборного должностного лица, осуществляемого на основе специально назначенного голосования. В следующих главах будет показано, что отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления является одной из форм их ответственности перед населением.

По данным Центральной избирательной комиссии: РФ¹, в 1996–1998 гг. отзыв выборных лиц местного самоуправления инициировался в 20 субъектах Российской Федерации. В отношении депутатов представительных органов местного самоуправления отзыв инициировался в 4 субъектах Российской Федерации (всего 23 инициативы, из них 13 — в Алтайском крае), в отношении глав муниципальных образований — в 19 (66 инициатив, в том числе 36 — в Алтайском крае). По отзыву депутатов представительных органов местного самоуправления проведено 8 голосований, состоялось 2 отзыва, а по отзыву глав муниципальных образований проведено 24 голосования и состоялось 13 отзывов. После инициирования отзыва 9 глав муниципальных образований сложили свои полномочия, не дожидаясь голосования.

¹ Постановление Центризбиркома РФ от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-И «О практике работы Избирательных комиссий по реализации института отзыва депутатов, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления в субъектах Российской Федерации» // Вестник Центризбиркома РФ. 1998. № 11.

По мнению Центризбиркома РФ, основные причины, по которым инициатива отзыва не была доведена до этапа голосования, следующие: отсутствие достаточной нормативной базы, ее несоответствие федеральному законодательству (25% случаев); нарушение процедуры инициирования отзыва (26% случаев); нарушение порядка и сроков сбора подписей в поддержку инициативы отзыва; недостаточное количество собранных подписей (21% случаев); отсутствие правовых оснований отзыва (26% случаев); то, что на собрании по возбуждению инициативы отзыва при голосовании не набрано необходимое число голосов участников собрания (2% случаев). Значительная часть инициатив, процедуры сбора подписей, агитации, организации голосования, результаты голосования обжалуются в избирательные комиссии и в суды. Так, в Центризбирком РФ в 1997 г. поступило 11 обращений граждан, в 1998 г. - 14 из 12 субъектов Российской Федерации. В связи с инициированием процедур отзыва только по Алтайскому краю принято 25 судебных решений и определений. Основная причина жалоб (заявлений) - несовершенство законодательства субъектов Российской Федерации об отзыве и уставов муниципальных образований в части установления порядка отзыва.

В процитированном постановлении Центризбиркома РФ от 1 декабря 1998 г. отмечается, что основными причинами инициатив отзыва являются сложное социально-экономическое положение в муниципальных образованиях, борьба за власть различных политических сил, попытки криминальных элементов взять под контроль хозяйственную сферу, недостойное поведение выборного лица. В этих условиях важно, чтобы процедура отзыва была реализуемой и обеспечивала избирателям, с одной стороны, реальную возможность отзыва при наличии правовых оснований, а с другой - защиту выборного лица от необоснованных инициатив по отзыву.

Правовые основы голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования.

Ранее этот вопрос в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практически не регулировался. В статье 18 Закона закреплялось, что уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа мест-

ного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что в большинстве из них содержится бланкетная норма, указывающая на необходимость урегулирования этого вопроса в законе субъекта Российской Федерации. Такие законы приняты примерно в 40 субъектах Российской Федерации. Можно выделить несколько типов законов субъектов, содержащих нормы, непосредственно регулирующие механизм отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления:

- законы субъектов РФ о порядке отзыва и депутата представительного органа местного самоуправления и выборного должностного лица органа местного самоуправления (например, Архангельская, Брянская, Вологодская, Оренбургская области);
- законы субъектов РФ о порядке отзыва только депутата представительного органа местного самоуправления (например, Республика Чувашия, Красноярский край, Калининградская, Кировская, Челябинская области);
- законы субъектов РФ о порядке отзыва только выборного должностного лица местного самоуправления (например, Республика Чувашия, Тамбовская, Челябинская области);
- избирательные кодексы или законы субъектов Российской Федерации о выборах (например, Алтайский край, Белгородская, Воронежская области).

В статье 48 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривалось, что ответственность должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определялись уставами муниципальных образований.

Поэтому в региональных законах устанавливались такие основания отзыва, как:

- 1) утрата доверия избирателей (Алтайский, Красноярский края, Белгородская область);
- 2) совершение проступков, порочащих звание депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица (Алтайский, Красноярский края, Белгородская область);
- 3) систематическое, без уважительных причин, невыполнение обязанностей, возложенных на депутата законом о статусе депутата представительного органа местного самоуправления (Алтайский край);

4) грубое нарушение выборным должностным лицом Конституции РФ, федеральных и краевых законов, устава муниципального образования (Алтайский край).

Следует отметить, что термин «утрата доверия» весьма расплывчат и не всегда четко определялся. Например, утрата доверия избирателей рассматривалась в Алтайском крае как невыполнение предвыборной программы, отказ от ведения приема избирателей и рассмотрения их жалоб и заявлений и т. п.; в Белгородской области - как самоустранение от выполнения своих обязанностей; в Красноярском крае и Воронежской области - как невыполнение депутатских обязанностей, нарушение Конституции РФ, федеральных законов, законов субъекта РФ или устава муниципального образования.

Кроме того, много вопросов вызывало и такое основание отзыва, как грубое нарушение Конституции РФ, действующего законодательства. Фактически речь идет о наличии в действиях выборного лица местного самоуправления признаков правонарушения. Может ли население, которое и решало вопрос о внесении предложения об отзыве депутата или выборного должностного лица, самостоятельно определить, есть ли элементы состава правонарушения в действии (бездействии) выборного лица?

Сейчас этот вопрос решен достаточно корректно. На основании статьи 24 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

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.

Обычно процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления включает следующие этапы:

1-й этап. *Инициатива проведения отзыва.* В новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения. Ранее это право дополнительно предоставляли депутатам представительного органа местного самоуправления, избирательным объединениям, выдвинувшим данного депутата.

Для инициирования отзыва непосредственно населением необходимо создать и зарегистрировать в соответствующей избирательной комиссии инициативную группу. Именно эта группа и осуществляет дальнейшие действия (сбор подписей, ведение агитации и т. п.).

Практически всегда инициатива об отзыве выборного лица местного самоуправления должна подтверждаться сбором подписей в поддержку такой инициативы. В соответствии с законами субъектов Российской Федерации об отзыве депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в поддержку предложения об отзыве необходимо собрать:

- не менее 10% от числа избирателей округа, в котором выборное лицо было избрано; в многомандатном избирательном округе 10%-ный показатель считается от числа избирателей данного избирательного округа, поделенного на число мандатов (Алтайский край);
- не менее 50% от числа избирателей, принявших участие в голосовании на выборах соответствующего депутата, выборного должностного лица (Белгородская область);
- не менее 5% подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не менее числа подписей, чем требуется при выдвижении соответствующего выборного должностного лица (Воронежская область);
- не менее 1% избирателей соответствующего избирательного округа (Красноярский край).

При соблюдении установленных сроков и сбора необходимого количества подписей в поддержку предложения об отзыве депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления решение о проведении голосования по отзыву выборного лица местного самоуправления принимается представительным органом местного самоуправления.

2-й этап. Подготовка к голосованию. Формирование избирательных комиссий, списков избирателей, участков для голосования осуществляется в том же порядке, что и для организации и проведения выборов, референдума. Инициативная группа формирует соответствующий финансовый фонд.

3-й этап. Назначение голосования. Назначение и проведение голосования обязательно, если соблюдены порядок и сроки выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву. В Алтайском крае¹ решение о назначении отзыва и установлении даты его проведения принимается

¹ См.: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС (в ред. от 15 апреля 2005 г.) // Алтайская правда. 2003. 14 июля (специальный выпуск).

ет представительный орган местного самоуправления при соблюдении инициативной группой всех требований. В Воронежской области¹ решение о назначении голосования принимается избирательной комиссией. Голосование по отзыву проводится не ранее 45 дней и не позднее 60 дней со дня, следующего за днем принятия избирательной комиссией решения о назначении голосования.

4-й этап. *Агитация*. Инициативная группа имеет право на свободное ведение агитации за участие в голосовании по отзыву, за голосование за отзыв выборного лица. Выборное лицо имеет право на свободное ведение агитации за участие в голосовании или против участия в голосовании по отзыву, за голосование против своего отзыва. Граждане, общественные объединения имеют право свободного ведения агитации за участие в голосовании или против участия в голосовании по отзыву, за или против отзыва выборного лица.

Агитация по вопросу отзыва выборных лиц может проводиться:

а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;

б) посредством проведения массовых мероприятий (собраний, встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);

в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;

г) иными не запрещенными законом методами.

В Белгородской области² лицо, в отношении которого возбуждена инициатива об отзыве, вправе давать разъяснения избирателям непосредственно или через средства массовой информации по поводу тех обстоятельств, которые стали основанием для возбуждения вопроса об отзыве. Депутат, выборное должностное лицо, в отношении которого возбуждается вопрос о проведении голосования по отзыву, со дня, следующего за днем принятия решения о назначении дня голосования по отзыву, может назначить такое же количество доверенных лиц, как и при проведении выборов. Регистрация доверенных лиц осуществляется соответствующей комиссией отзыва незамедлительно на основании письменного заявления депутата, выборного должностного лица и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом.

5-й этап. *Голосование и определение результатов*. Голосование осуществляется примерно в том же порядке, что и при проведении выборов,

¹ См.: Закон Воронежской области от 22 июля 2003 г. № 42-03 «Кодекс о выборах, референдуме и отзыве выборных лиц» (в ред. от 7 июля 2004 г.) // Коммуна. 2003. 29 июля.

² См.: Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 // Белгородские известия. 2005. 16 аир. (специальный выпуск).

референдума. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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).

Итоги голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Из постановления Конституционного Суда РФ. По смыслу Конституции Российской Федерации, закрепляющей принципы демократического правового государства, в том числе принципы идеологического и политического многообразия, многопартийности, основанием для отзыва депутата не могут служить его политическая деятельность, позиция при голосовании и т. п. Сама процедура отзыва должна обеспечивать депутату возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, и гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного депутата, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке¹.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Сама процедура отзыва должна обеспечивать лицу возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для отзыва, а избирателям - проводить агитацию как за, так и против отзыва, а также гарантировать всеобщее, равное, прямое участие избирателей в тайном голосовании по отзыву. Защита чести и достоинства отозванного лица, его гражданских прав и свобод осуществляется в судебном порядке².

Из постановления Конституционного Суда РФ. Исходя из права населения муниципального образования на самостоятельное определение организации местного самоуправления (статьи 130 и 131, часть 1, Конституции Российской Федерации) и при признании федеральным законом возможности введения отзыва выборного должностного лица местного самоуправления законы субъектов Российской Федерации во всяком случае не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва долж-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. №21-П «По делу о проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 г. "О порядке отзыва депутата Московской областной думы" в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 5.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

ностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования. Самостоятельность муниципальных образований в правовом регулировании института отзыва предполагает возможность либо установления непосредственно в уставе процедуры отзыва, включая дополнительные гарантии прав его участников, либо отсылки к регулирующему данную процедуру закону субъекта Российской Федерации, подлежащему применению при проведении отзыва в муниципальном образовании. Причем такие законы должны исключать вмешательство государственных органов, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в процесс отзыва, поскольку иное было бы нарушением конституционных принципов местного самоуправления.

Вместе с тем отсутствие закона субъекта Российской Федерации об отзыве выборного должностного лица местного самоуправления не может быть препятствием для введения данного института уставом самого муниципального образования и определения порядка осуществления отзыва в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации (статья 12; статьи 130 и 131, часть 1) и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (подпункт 9 пункта 1 статьи 8, пункт 5 статьи 18, статья 48).

...Право муниципальных образований вводить конкретный порядок и условия такого воздействия, как отзыв выборного должностного лица местного самоуправления, предполагает недопустимость искажения смысла выборов и предназначения каждой из форм непосредственной демократии (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. по делу о проверке конституционности ряда положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Следовательно, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований, если ими вводится институт отзыва, должны исходить из указанных требований, которые применительно к данному институту совпадают на государственном и на муниципальном уровне публичной власти. Это вытекает из правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлении от 15 января 1998 г.

Согласно правовой позиции, сформулированной Конституционным Судом Российской Федерации применительно к отзыву выборных должностных лиц государственной власти в Постановлениях от 7 июня 2000 г. и от 24 декабря 1996 г., облегченная процедура отзыва, которая может приводить к злоупотреблению его использованием, недопустима, в том числе с точки зрения необходимости обеспечения непрерывности осуществления функций выборной публичной власти. Эта правовая позиция распространяется и на институт отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

Во избежание необоснованного отзыва, и прежде всего произвольного вынесения на голосование вопроса об отзыве, в уставе муниципального образования или в законе субъекта Российской Федерации (в случае урегулирования им института отзыва) должна устанавливаться достаточно высокая норма сбора подписей в поддержку начала процедуры отзыва - не менее числа подписей, требуемых при выдвижении на выборах, с тем чтобы соответствующее регулирование не было неопределенным.

Процентные показатели, определяющие минимальное число голосов избирателей, необходимое для осуществления отзыва выборного должностного лица местного самоуправления, должны гарантировать от необоснованного противопоставления голосования по отзыву волеизъявлению избирателей на состоявшихся муниципальных выборах. Поэтому недопустимо, чтобы отзыв мог быть осуществлен в основном голосами граждан, оставшихся на соответствующих выборах в меньшинстве, т. е. голосовавших за кандидатов, которые не получили необходимого большинства¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предоставляет субъектам Российской Федерации право по собственному усмотрению решать вопрос о том, вводить или не вводить институт отзыва выборных лиц. Нормы об институте отзыва депутата, других выборных лиц касаются статуса этих лиц и не затрагивают права граждан, гарантируемые Конституцией Российской Федерации².

Из практики Верховного Суда РФ. В уставах муниципальных образований может быть предусмотрена возможность отзыва выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе и выборных глав муниципальных образований. Отсутствие в законах субъектов Российской Федерации норм о порядке отзыва этих лиц не может рассматриваться как препятствие для введения института отзыва в уставах муниципальных образований³.

§ 7. Собрания, сходы, конференции граждан

Собрания, сходы, конференции граждан являются формами непосредственной демократии и одним из самых доступных средств самоорганизации населения в небольших муниципальных образованиях либо на части территории муниципальных образований. В последнем случае они являются частью системы территориального общественного самоуправления. Право граждан участвовать в местном самоуправлении путем проведения собраний, сходов, конференций закреплено в статьях 25, 29, 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Подробно регламентировать порядок созыва и проведения собраний, сходов, конференций граж-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском округе" в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 25 марта 1999 г. № 43-0.

³ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С 381.

дан должны уставы муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Следует констатировать, что в Федеральном законе 1995 г. была всего одна статья 24, посвященная собраниям (сходам) граждан. Термины «собрания» и «сходы» использовались как взаимозаменяемые. Предполагалось, что на общие собрания (сходы) граждан могут быть возложены функции представительного органа местного самоуправления. Таким образом, можно было выделять несколько разновидностей собраний (сходов) граждан:

- 1) собрания (сходы) граждан, наделенные функциями представительных органов местного самоуправления;
- 2) собрания (сходы) граждан, проводимые на всей территории муниципального образования для решения наиболее важных вопросов;
- 3) собрания (сходы) граждан, проводимые на части территории муниципального образования; в этом случае они могут рассматриваться как элемент системы территориального общественного самоуправления.

В Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложены несколько иные функции для собраний, сходов, конференций граждан. Сходы проводятся только в небольших муниципальных образованиях и выполняют функции представительных органов. Собрания могут проводиться для: принятия обращения к органам местного самоуправления и их должностным лицам; избрания делегатов конференции, иных представителей граждан; решения вопросов территориального общественного самоуправления.

Сходы граждан. В соответствии со статьей 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, определенным уставом поселения. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Собрания граждан. В соответствии со статьей 29 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

Собрание граждан проводится по инициативе населения, представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, а также в случаях, предусмотренных уставом территориального общественного самоуправления. Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования. Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания граждан в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом территориального общественного самоуправления.

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

Собрание граждан, проводимое по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления, принимает

решения по вопросам, отнесенным к его компетенции уставом территориального общественного самоуправления. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию.

Конференция граждан (собрание делегатов). В соответствии со статьей 30 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случаях, предусмотренных уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления, полномочия собрания граждан могут осуществляться конференцией граждан. Порядок назначения и проведения конференции граждан, избрания делегатов определяется уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги конференции граждан подлежат официальному опубликованию.

Как уже говорилось, порядок организации и проведения собраний, сходов, конференций в настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации регулируется законами о местном самоуправлении и законами об общих собраниях (сходах) граждан. Такие специальные законы уже приняты примерно в 50 субъектах Российской Федерации. На муниципальном уровне эти вопросы регулируются уставами муниципальных образований, положениями о собраниях, сходах, конференциях граждан.

§ 8. Территориальное общественное самоуправление

В соответствии со статьей 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» *под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.*

В статье 1 закона города Москвы¹ определено, что территориальное общественное самоуправление - самоорганизация граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно или через территориальную общину и создаваемые ею органы. Территориальное общественное самоуправление является формой участия населения в местном самоуправлении на данной территории. Аналогичные подходы закрепляются и в других субъектах Российской Фе-

¹ Закон города Москвы от 10 июля 1996 г. № 26-77 «О территориальном общественном самоуправлении в городе Москве» // Ведомости Московской Думы. 1996. № 7.

дерации. Таким образом, территориальное общественное самоуправление рассматривается как самоорганизация граждан по месту жительства и как форма участия населения в местном самоуправлении.

В настоящее время примерно в 40 субъектах Российской Федерации приняты законы о территориальном общественном самоуправлении. Кроме того, отдельные нормы, регулирующие общие вопросы территориального общественного самоуправления, содержатся в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Однако в Законе Псковской области от 25 сентября 1995 г. № 27-03 «О местном самоуправлении в Псковской области»¹ (в ред. от 11 марта 2003 г.) вообще отсутствует понятие территориального общественного самоуправления.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории. Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Анализ понятия системы территориального общественного самоуправления позволяет сделать несколько выводов². Законодатели ряда регионов вводят не только понятие «органы территориального общественного самоуправления», но и «органы общественной самодеятельности». Зачастую происходит смешение понятий: система местного самоуправления и система территориального общественного самоуправления. Например, такие формы, как собрания, сходы и опросы, могут являться элементами и системы местного самоуправления и территориального общественного самоуправления.

В соответствии со статьей 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Одним из ключевых элементов системы являются органы территориального общественного самоуправления. В Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления

¹ Псковская правда. 1995. 30 сент.

² Более подробно об этом см. в кн.: *Шугриш Е. С.* Муниципальное право. С. 144-145.

в Российской Федерации» не было четкого указания на природу органов территориального общественного самоуправления. В разных субъектах РФ органы территориального общественного самоуправления признавались разнovidностью:

- некоммерческой организации (например, город Москва);
- общественного объединения (например, Алтайский край);
- органа местного самоуправления (например, города Ижевск, Калининград, Краснодар).

Поэтому в 1995-1997 гг. возникла достаточно горячая дискуссия о том, какова природа органов территориального общественного самоуправления, каким законодательством регулируется порядок создания и деятельности органов территориального общественного самоуправления - законодательством об общественных объединениях, о некоммерческих организациях, о местном самоуправлении или и тем и другим¹.

Сейчас в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дан достаточно четкий ответ, положивший конец этой дискуссии. Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

В Законе закрепляется, что 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 муниципального образования.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся требования, предъявляемые к содержанию устава территориального общественного самоуправления. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут. В соответствии с Законом в уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;

¹ Более подробно об этом см. в кн.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. С. 146-150.

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

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

4) порядок принятия решений;

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

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Как уже говорилось ранее, другими элементами системы территориального общественного самоуправления являются собрания и конференции. На основании статьи 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее $\frac{2}{3}$ избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16-летнего возраста.

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

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

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

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

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

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

В Федеральном законе 2003 г. впервые обозначены функции органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

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

4) 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.

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 муниципального образования.

§ 9. Массовые акции граждан

В соответствии со статьей 31 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Фактически в данной норме перечисляются разные виды публичных мероприятий, которые можно отнести к публичным мероприятиям.

В статье 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании»¹ следующим образом определяются основные виды массовых акций:

Публичное мероприятие – 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 вопро-

¹ Федеральный закон от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

самполитической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Собрание – совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов.

Митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера.

Демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации.

Шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам.

Пикетирование – 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.

Иногда выделяют и иные формы массового (группового) выражения общественного мнения. Среди них марши и цепи¹:

Марш – акт добровольного, специально организованного в определенном направлении движения людей по дорогам между населенными пунктами с использованием средств наглядной агитации в пути следования и проведением собраний, митингов в местах остановок с целью пропаганды, обсуждения каких-то вопросов участниками марша с местными жителями.

Цепь – акт добровольного публичного выражения политических настроений, требований или выражения поддержки людьми, расположенными на одной линии, через плакаты, лозунги и другие средства агитации и пропаганды.

В соответствии с Федеральным законом «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» организатор публичного мероприятия обязан направить письменное уведомление о проведении мероприятия в орган исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее трех дней до дня его проведения. Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган ис-

¹ См.: Выдрин И. В., Кокотов А. Н. Муниципальное прегро России. С. 329.

полнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

В уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников;
- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах, в случае если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;

4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Основаниями прекращения публичного мероприятия являются:

1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;

2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований настоящего Федерального закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия.

В статье 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» устанавливается, что порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации. Такие законы приняты в 10 субъектах РФ.

§ 10. Обращения в органы местного самоуправления

В соответствии со статьей 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В названной статье закреплено, что правом на индивидуальные и коллективные обращения обладают только граждане Российской Федерации. Но возможно обращение иностранцев и апатридов (лиц без гражданства) в органы местного самоуправления в связи с необходимостью защиты их нарушенного права. Поэтому в отличие от остальных форм участия населения в местном самоуправлении представляется целесообразным предоставление права на обращения не только гражданам Российской Федерации, но и иностранцам и апатридам.

Обращение в органы местного самоуправления и к их должностным лицам является важной формой участия населения в местном самоуправлении. Конституционная норма более подробно раскрывается в статье 32 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В названном Законе предусматривается возможность индивидуальных и коллективных обращений в органы местного самоуправления. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов

муниципальных образований. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность.

Как правило, правовой основой обращения жителей муниципально-го образования на уровне субъектов Российской Федерации являются законы о местном самоуправлении и об обращениях граждан в органы местного самоуправления.

Принято выделять несколько видов обращений: заявления, предложения и жалобы.

Предложение – обращение лица или группы лиц, направленное в соответствующий орган, содержащее определенные замечания, пожелания по улучшению работы. Предложение не связано с личностью обращающегося. Он заботится не о себе. Рассмотрение предложения должностным лицом может не иметь юридических последствий.

Заявление – обращение лица или группы лиц к соответствующему органу по поводу реализации права или законного интереса заявителя. Заявление всегда связано с личным интересом и предполагает издание официального акта по поводу удовлетворения или отказа в просьбе. Подача заявления заставляет должностное лицо решить поставленный вопрос. За необоснованный отказ лицо может быть привлечено к ответственности. Заявление не связано с нарушением законного права заявителя.

Жалоба – сигнал о нарушении права или законного интереса и просьба пересмотреть вопрос. Жалоба всегда связана с личностью обращающегося. Рассмотрение жалобы имеет юридические последствия и предполагает издание официального документа по результатам рассмотрения жалобы. Основаниями для подачи жалобы могут быть: нарушение права; создание препятствий для реализации права; незаконное привлечение к ответственности; незаконное возложение обязанности.

В соответствии с Законом Новосибирской области от 31 мая 1995 г. № 22-03 «Об обращениях граждан к депутатам, должностным лицам государственных органов, органов местного самоуправления, руководителям предприятий и организаций в Новосибирской области» (в ред. от 13 июня 2001 г.) должностные лица и руководители рассматривают любые обращения граждан и принимают решения в пределах своей компетенции либо в пятидневный срок направляют обращения другим должностным лицам и руководителям, к компетенции которых относится решение поставленных в обращении вопросов. О направлении обращения на рассмотрение в иные органы сообщается заявителю в пятидневный срок. Обращения граждан не могут переадресовываться на рассмотрение должностным лицам и руководителям, действие (или

бездействие) которых обжалуется. Должностные лица и руководители, которым органами государственной власти, местного самоуправления и депутатами направлены на рассмотрение обращения граждан, в пределах своей компетенции принимают все исчерпывающие меры по разрешению поставленных в обращении вопросов и устраняют выявленные нарушения.

Сроки рассмотрения обращений граждан не могут превышать более одного месяца. При необходимости проведения дополнительных проверок, выяснения вновь возникших обстоятельств руководитель органа местного самоуправления вправе продлить сроки рассмотрения обращения, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом автору обращения. Обращения военнослужащих и членов их семей разрешаются безотлагательно, но не позднее 7 дней со дня поступления обращения в орган, обязанный разрешить вопрос по существу. Руководитель может продлить сроки разрешения обращения, но не более чем на 15 дней, с сообщением об этом автору обращения.

Должностные лица и руководители по требованию граждан обязаны знакомить их с материалами, результатами проверок, сообщать гражданам устно или письменно об итогах рассмотрения их обращений и принятых мерах.

Признав изложенные в обращении граждан факты обоснованными, должностное лицо или руководитель принимает меры по разрешению поставленных вопросов и устранению выявленных нарушений. Гражданам отказывается в удовлетворении их просьбы, если факты не нашли подтверждения либо просьбы не признаны обоснованными. В случаях, предусмотренных законом, депутаты, должностные лица и руководители могут рекомендовать гражданам разрешать вопросы в судебном порядке.

Неправомерный отказ в рассмотрении обращений граждан, нарушение сроков рассмотрения обращений граждан, принятие заведомо необоснованного, незаконного решения, предоставление недостоверной информации либо разглашение сведений о частной жизни гражданина, а также другие нарушения законодательства об обращениях граждан влекут за собой ответственность виновных должностных лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также законодательством Новосибирской области.

Гражданин, несогласный с решением, принятым по его обращению, имеет право обжаловать его вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу или руководителю. Действие (или бездействие) должностных лиц и руководителей по рассмотрению и разрешению вопросов, поставленных в обращениях граждан, в случаях, предусмотрен-

ных действующим законодательством и данным Законом, могут быть обжалованы в судебном порядке.

§ 11. Правотворческая инициатива граждан

Возможность использования данного института муниципальной демократией была впервые предусмотрена Федеральным законом 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

***Право правотворческой инициативы** – право разработки проектанормативногоактаиеговнесенияврган.местногосамоуправления.*

***Правотворческая инициатива** – вхождение в компетентный орган с предложением принять нормативный юридический акт, а за частую и внесение проекта такого акта*².

По мнению Н. В. Постового, следует различать два вида правотворческой инициативы граждан³:

- инициатива, выражающаяся в разработке проекта нормативного акта (проекта о внесении изменений и дополнений в нормативно-правовой акт);
- инициатива, выражающаяся в сборе подписей в поддержку предложения о принятии проекта нормативного акта (проекта о внесении изменений и дополнений в нормативно-правовой акт).

В соответствии со статьей 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, осуществляется в соответствии с названным Федеральным законом.

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 178.

² См.: Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 260.

³ См.: Постовой Н. В. Муниципальное право России. М., 1998. С. 202, 203.

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.

На основании статьи 89 Устава города Омска¹ правом народной правотворческой инициативы наделяются инициативные группы жителей города, обладающих избирательным правом. Для внесения народной правотворческой инициативы необходимо собрать подписи в количестве не менее 1% от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах. Проекты правовых актов нормативного характера, внесенные в органы городского самоуправления в порядке народной правотворческой инициативы, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей групп граждан, а результаты их рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

В соответствии со статьей 16 Устава города Калининграда² население города имеет право на правотворческую инициативу по вопросам местного значения. При главе города может формироваться консультативный общественный совет, состоящий из представителей общественных объединений и иных общественных образований. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, подготовленные общественным советом либо жителями города в количестве не менее 100 человек,

¹ Устав города Омска. Утвержден решением Омского городского Совета от 20 сентября 1995 г. № 92 (в ред. от 1 декабря 2004 г.) // Бюллетень Омского городского Совета. 1995. № 2.

² Утвержден решением городской Думы Калининграда от 25 сентября 1996 г. № 299 (в ред. от 1 декабря 2004 г.) // Гражданин. 1996. № 39.

подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании городского Совета с участием представителей общественного совета, населения, а результаты рассмотрения - официальному опубликованию.

§ 12. Участие в публичных слушаниях

Публичные слушания являются аналогом парламентских слушаний. *Публичные слушания - публичное обсуждение какой-либо важной государственной общественной проблемы, в том числе тогда, когда в представительный орган внесен соответствующий проект нормативного акта или он уже находится в процессе рассмотрения*¹. Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

В соответствии со статьей 28 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» публичные слушания проводятся по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются представительным органом муниципального образования, а по инициативе главы муниципального образования - главой муниципального образования.

В вышеназванной статье федерального закона устанавливается, что на публичные слушания должны выноситься:

- 1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проекты планов и программ развития муниципального образования, 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 изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объек-

¹ См.: Конституционное право: энциклопедический словарь / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 419.

тов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

4) вопросы о преобразовании муниципального образования.

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

В настоящее время во многих муниципальных образованиях уже приняты положения о публичных слушаниях. Особенности организации и проведения публичных слушаний можно проиллюстрировать на примере Положения о публичных слушаниях, утвержденного решением Городского собрания города Дудинки (Таймырский автономный округ)¹.

В названном положении публичные слушания определяются как обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые в обязательном порядке в соответствии с требованиями действующего законодательства, назначаются по решению органа местного самоуправления, подготовившего соответствующий проект муниципального правового акта, если иное не установлено законом и (или) Уставом муниципального образования.

Публичные слушания, проводимые по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, назначаются по решению представительного органа муниципального образования.

Вынесение проектов муниципальных правовых актов на публичные слушания по инициативе населения муниципального образования осуществляется инициативной группой граждан, обладающих активным избирательным правом, численностью не менее 100 человек и оформляется в виде письменного обращения на имя председателя представительного органа муниципального образования с указанием фамилий, имен, отчеств и адресов проживания обратившихся.

Публичные слушания, проводимые по инициативе главы муниципального образования, назначаются по решению главы города Дудинки.

¹ Положение о публичных слушаниях. Утверждено решением городского собрания г. Дудинки от 14 сентября 2005 г. № 21-1-1 // Таймыр. 2005. 16 сент.

Решение органа местного самоуправления о проведении публичных слушаний и проект муниципального правового акта, обсуждаемый на публичных слушаниях, подлежат обязательному официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем за 7 дней до дня проведения публичных слушаний. Публичные слушания проводятся не позднее чем за 7 дней до дня рассмотрения проекта муниципального правового акта соответствующим органом местного самоуправления.

Как правило, публичные слушания проводятся по нерабочим дням с 9 до 18 часов по местному времени либо по рабочим дням начиная с 18 часов по местному времени.

Председательствующим на публичных слушаниях может быть руководитель или заместитель руководителя органа местного самоуправления, принявшего решение о проведении публичных слушаний. Председательствующий ведет слушания и следит за порядком обсуждения вопросов повестки дня публичных слушаний.

Слушания начинаются вступительным словом председательствующего, который информирует о существе обсуждаемого вопроса, порядке проведения слушаний, участниках слушаний. Затем слово предоставляется должностному лицу, специалисту, разработчику проекта муниципального правового акта или иному участнику слушаний для доклада по обсуждаемому вопросу (до 20 минут), после чего следуют вопросы участников слушаний, которые могут быть заданы как в устной, так и в письменной форме. Затем в порядке поступления заявок на выступление слово предоставляется участникам слушаний (до 10 минут).

В зависимости от количества желающих выступить председательствующий на слушаниях может ограничить время выступления любого из выступающих участников слушаний.

Продолжительность слушаний определяется характером обсуждаемых вопросов и количеством заявленных выступлений. Председательствующий на слушаниях вправе принять решение о перерыве в слушаниях.

На слушаниях ведутся протокол и стенограмма, которые подписываются председательствующим. В протоколе слушаний в обязательном порядке должны быть отражены предложения участников слушаний по каждому из обсуждаемых на слушаниях вопросов, высказанные ими в ходе слушаний.

Жители муниципального образования, не присутствующие на обсуждении проекта муниципального правового акта, вправе представить в орган, уполномоченный на проведение публичных слушаний, свои письменные предложения, касающиеся проекта муниципального правового акта, для включения их в протокол публичных слушаний до начала проведения публичных слушаний.

По итогам слушаний орган, уполномоченный на проведение публичных слушаний, готовит информацию о результатах публичных слушаний, которое включает в себя предложения участников слушаний с указанием их авторов.

Информация о результатах публичных слушаний подлежит обязательному официальному опубликованию (обнародованию) в течение 5 дней после проведения публичных слушаний. Результаты публичных слушаний по проекту муниципального правового акта, вынесенному на обсуждение, рассматриваются органом местного самоуправления, принявшим решение о проведении публичных слушаний, и носят рекомендательный характер при доработке проекта муниципального правового акта, принятии решения по проекту муниципального правового акта, а также в практической деятельности органа местного самоуправления.

С правом граждан участвовать в публичных слушаниях тесно связаны такие права, как:

- право жителей города присутствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления;
- право жителей города на получение информации о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления.

В статьях 14-16 Устава города Костромы¹ регулируются особенности осуществления вышеназванных прав. В частности, предусматривается, что жителям города гарантируется свободный доступ на заседания Думы, кроме случаев когда Дума проводит закрытое заседание. Порядок посещения заседаний Думы жителями города определяется регламентом Думы. Если помещение, в котором проводится заседание Думы, не может вместить всех желающих присутствовать на нем, организуется прямая трансляция заседания.

Каждый житель города Костромы вправе присутствовать и выступать с предложениями на публичных слушаниях, проводимых Думой, ее постоянными комиссиями, с целью подготовки вопросов и проектов решений, представляющих общественный интерес, к рассмотрению на заседаниях Думы. Рекомендации и предложения, высказанные жителями города на публичных слушаниях, обязательны к рассмотрению в органах городского самоуправления.

Органы и должностные лица городского самоуправления города Костромы обязаны информировать население в средствах массовой информации о содержании программ экономического и социально-го развития города, городского бюджета. По решению органов и долж-

¹ Устав города Костромы от 4 октября 1995 г. (в ред. от 23 июня 2005 г.) // Костромские ведомости. 1995. 25 окт.

ностных лиц городского самоуправления могут проводиться публичные обсуждения и других важных вопросов местного значения. Официальная информация о деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления доводится до сведения населения аккредитованными при них представителями средств массовой информации, пресс-службой либо должностными лицами органов городского самоуправления.

В соответствии со статьями 18-19 устава города Калининграда¹ доступ жителей на заседания городского Совета является свободным, кроме случаев когда городской Совет проводит закрытое заседание. Если помещение, в котором проводится заседание, не может вместить всех желающих присутствовать, организуется прямая трансляция заседания. Порядок посещения заседаний гражданами города регулируется регламентом городского Совета. Каждый житель города вправе присутствовать и выступать на публичных слушаниях, проводимых городским Советом, его постоянными комиссиями, в связи с разработкой планов, бюджета, городских программ, подготовкой вопросов и различных проектов решений, представляющих значительный общественный интерес. Кроме того, каждый житель города вправе присутствовать и выступать на публичных слушаниях, проводимых городским Советом, его постоянными комиссиями, в связи с разработкой планов, бюджета, городских программ, подготовкой вопросов и различных проектов решений, представляющих значительный общественный интерес.

¹ Утвержден решением городской Думы Калининграда от 25 сентября 1996 г. №299 (в ред. от 25 сентября 2001г.) // Гражданин. 1996. №39.

Глава 8

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Особенности формирования системы органов местного самоуправления

В советский период управление рассматривалось как один из видов деятельности государства, которое существовало наряду с такими видами, как осуществление власти, правосудие и др.¹ Принцип разделения властей, признаваемый в капиталистических государствах, в советском государстве заменялся принципом разделения труда. В настоящее время на уровне органов государственной власти принцип разделения властей получил свое закрепление в статье 5 Конституции РФ.

В статье 12 Конституции РФ говорится, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Таким образом, на конституционном уровне закрепляется два различных уровня власти: государственная власть и муниципальная власть. В статье 10 Конституции РФ закрепляется принцип разделения властей только по отношению к органам государственной власти. Ни в Конституции РФ, ни в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ни в иных нормативных актах не говорится о необходимости или обязательности использования принципа разделения властей на уровне местного самоуправления.

Наоборот, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Эта конституционная норма получила свое развитие в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В части 2 статьи 14 указанного Закона закреплялась обязательность наличия только выборных органов. Тем самым допускалась возможность наделения выборного органа исполнительно-распорядительными функциями. Далее в части 3 статьи 16 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривалась возможность вхождения главы муниципального образования, избранного непосредственным населением, в состав представительного органа местного самоуправления с правом председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления. Все это означало возможность совмещения представительных, контрольных, исполнительно-распорядительных и иных функций в одном органе. В соответствии с частью 6

¹ См.: Советское административное право / под ред. П. Т. Василенкова. М., 1990. С. 4.

статьи 14 названного Закона структура органов местного самоуправления определялась населением самостоятельно. Таким образом, целесообразность применения принципа разделения властей на уровне муниципального образования определялась самим местным сообществом и закреплялась в уставе муниципального образования.

Принцип разделения властей в первую очередь означает ограничение сосредоточения власти в одних руках, применение механизмов сдержек и противовесов. Такие механизмы, необходимые на федеральном уровне, только усложнили бы работу органов местного самоуправления, затруднили оперативное принятие решений. Кроме того, в чистом виде выделить три ветви власти на местном уровне невозможно. Разделение властей представлено только исполнительным и представительным началом в лице соответствующих органов. Взаимоотношения с судебными органами основаны на иных подходах.

Зарубежный опыт выявляет такую общую тенденцию: чем ниже уровень власти, тем менее контрастно и разделение властей и, напротив, оно нарастает в движении по вертикали. При этом надо учитывать, что разделение властей не означает, что между ними создаются непроницаемые перегородки: власти взаимопроникают и взаимодополняют друг друга. Е. Мирошниченко отмечает, что «разделение властей на местном уровне не является традиционным и классическим для стран мира. Мировой опыт свидетельствует, что чаще обеспечивается не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях, сдержках со стороны другой власти»¹.

Мнение российских ученых в отношении целесообразности использования принципа разделения властей на местном уровне является далеко не однозначным. Например, академик Б. Н. Топорнин высказывался о нецелесообразности применения принципа разделения властей на местном уровне, хотя и здесь допустимо использование общих подходов, связанных с предотвращением возможного монополизма².

По мнению И. И. Овчинникова, для обеспечения эффективного функционирования местного самоуправления жизненно необходимы оптимальное разграничение полномочий органов власти и управления, взаимный контроль, система сдержек и противовесов³.

¹ *Мирошниченко Е.* Шаги к самоуправлению // Народный депутат. 1992. № 17. С. 51.

² См.: *Топорнин Б. Н.* Разделение властей и государственная организация // Разделение властей и парламентаризм. М., 1992. С. 14.

³ См.: *Овчинников И. И.* Местное самоуправление: Конституционно-правовая основа формирования // Конституционный строй России. М., 1992. Вып. 1. С. 165.

Депутат муниципального совета О. В. Берг считает, что «рациональная организация власти предусматривает в качестве одного из обязательных условий стабильность власти, в том числе невозможность неограниченного увеличения какой-либо ветвью власти ее полномочий. Следствием применения указанного принципа является требование организации системы сдержек и противовесов в системе органов государственной власти и органов местного самоуправления. Таким образом, принцип сдержек и противовесов является конституционным установлением и распространяется как на органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления»¹.

Как было показано выше, нет требования обязательного использования принципа разделения властей на местном уровне. Целесообразность применения этого принципа должна определяться населением самостоятельно и закрепляться в уставах муниципальных образований. Причем есть примеры того, что население предпочитало отказываться от использования принципа разделения властей на местном уровне.

В России «имеются муниципальные образования, где функции исполнительного органа осуществляет Совет, состоящий из наиболее уважаемых граждан, и отдельные нанятые муниципальные служащие. Применяется в России и комиссиянная модель, при которой единый исполнительный орган отсутствует. Глава муниципального образования вообще может не избираться, и уж тем более не обязательно, чтобы глава муниципального района наделялся полномочиями по президентской или губернаторской моделям»². Такая позиция является весьма оправданной, поскольку позволяет максимально упростить механизм принятия решений.

«Органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий. Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется прежде всего тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую систему децентрализации управления, которая делает эту систему управления более пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций. Однако органы местного само-

¹ Берг О. В. Система «сдержек и противовесов» в местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.

² Сагарская О. Л. Благими намерениями выстлана дорога в ад (о готовящейся реформе местного самоуправления) // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 4.

управления - это не только способ децентрализации управления, но и способ организации и осуществления власти на местах, который обеспечивает самостоятельное решение гражданами вопросов местной жизни, организационное обособление управления местными делами в системе управления обществом и государством»¹.

Мировая практика предлагает большое разнообразие организационно-правовых форм местного самоуправления, которые можно использовать. Американские ученые предостерегают от чрезмерного усиления исполнительных органов, что, по их мнению, проявляется в следующем: сокращение численности представительных органов местного самоуправления приводит к снижению эффективности контроля за исполнительными органами (уменьшение численности представительных органов, в частности, приводит к сокращению комиссий, которые ими создаются, т. е. некоторые направления деятельности исполнительных органов объективно выпадают из-под контроля со стороны представительных органов); исполнительные органы (глава местного самоуправления) наделяются правом вето, которое бывает трудно преодолеть; сужена компетенция представительных органов местного самоуправления.

В целом система органов местного самоуправления определяется наличием определенных элементов и отношениями между ними. Можно классифицировать взаимоотношения между органами местного самоуправления по различным основаниям²:

1) по способу образования органов:

- глава муниципального образования избирается всем населением; избирается представительным органом местного самоуправления из числа депутатов;

- представительный орган местного самоуправления избирается на основе мажоритарной системы; избирается на основе пропорциональной системы, в том числе по единому многомандатному округу; избирается на основе смешанной системы формируется иным способом;

- исполнительный орган формируется главой муниципального образования самостоятельно; формируется главой муниципального образования с согласия представительного органа местного самоуправления; в части назначения главных должностных лиц формируется с согласия представительного органа, в остальной части - главой муниципального образования самостоятельно;

¹ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 158.

² См.: Широков А. Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления // Городское управление. 1995. № 2. С. 36.

2) по месту главы муниципального образования в структуре органов местного самоуправления:

- глава муниципального образования возглавляет местную администрацию;

- глава муниципального образования возглавляет представительный орган местного самоуправления;

3) по взаимоотношениям между главой муниципального образования и исполнительным органом:

- глава муниципального образования лично руководит деятельностью исполнительного органа;

- глава муниципального образования осуществляет общее руководство, а оперативное управление осуществляет назначенный (нанятый на контрактной основе) руководитель (управляющий) администрации;

- глава муниципального образования не участвует в деятельности исполнительного органа, а местная администрация возглавляется назначенным (нанятым на контрактной основе) руководителем (управляющим) администрации.

К концу 1990-х гг. - началу 2000 г. «в подавляющем большинстве муниципальных образований (95,74%) представительные органы местного самоуправления формируются из депутатов, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В 4,26% муниципальных образований полномочия представительных органов местного самоуправления осуществляют собрания (сходы) граждан (534 муниципальных образования в 15 субъектах РФ) в соответствии с уставами муниципальных образований и действующим законодательством.

Федеральный закон предусматривает различные способы замещения должности главы муниципального образования. В настоящее время более 96% глав муниципальных образований были избраны, при этом более 65% - непосредственно населением, около 30% - представительными органами местного самоуправления и более 1% - собранием (сходами) граждан. Представительными органами назначены около 2% глав муниципальных образований, другими органами и должностными лицами - 1,41%. В соответствии с федеральным законом уставы муниципальных образований предусматривают различные взаимоотношения избранных населением глав муниципальных образований с представительными органами местного самоуправления. Так, в 64,7% муниципальных образований глава муниципального образования (местного самоуправления) является высшим должностным лицом, входит в состав соответствующего представительного органа местного самоуправления. Он председательствует на заседаниях этого органа и обладает правом решающего голоса.

Главы муниципальных образований в других случаях (около 10%) являются высшими должностными лицами муниципального образова-

ния (главами местного самоуправления), возглавляют исполнительно-распорядительные органы муниципального образования, но не входят в состав представительных органов местного самоуправления. Главы некоторых муниципальных образований (7,68%) возглавляют исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований и не обладают иными функциями и полномочиями»¹.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» уделено значительно большее внимание системе сдержек и противовесов на муниципальном уровне. В частности, предусматривается, что глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации (часть 2 статьи 36); глава муниципального образования подписывает и обнародует нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, обладая правом отлагательного вето (часть 13 статьи 35). Ранее эти вопросы решались в зависимости от усмотрения населения муниципального образования.

В статье 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложены несколько иные, по сравнению с предыдущими редакциями закона, подходы к формированию системы органов местного самоуправления.

В Законе предусмотрено, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Причем обязательным является наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования). Исключения составляют, например, небольшие поселения, в которых функции представительного органа выполняет сход граждан.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

¹ Овчинников И. И. Гражданин и местная власть // Гражданин и право. 2002. № 7, 8.

В Законе предусматривается, что наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. Ранее это регулировалось уставами муниципальных образований.

В соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В развитие этой конституционной нормы в статье 14 Федерального закона 1995 г. устанавливался запрет на осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

В соответствии с новым Законом 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, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В Законе предусмотрено, что представители органов государственной власти входят в состав конкурсной комиссии на замещение должности главы местной администрации; по заявлению органов государственной власти субъекта Российской Федерации возможно расторжение контракта с главой администрации в судебном порядке. Эти вопросы более подробно будут рассмотрены ниже.

В новом Законе предусмотрено, что структура органов местного самоуправления определяется населением на местном референдуме или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе муниципального образования. В муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек этот вопрос решается на сходе граждан. Такая необходимость возникает, например, в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего муниципального образования.

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

С такой инициативой может выступить группа избирателей муниципального образования численностью не менее 3% от общей численности избирателей муниципального образования в течение одного месяца со

дня вступления в силу закона субъекта РФ об установлении границ соответствующего муниципального образования. Инициативной группе необходимо организовать сбор подписей граждан и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральными законами для проведения местного референдума. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации проверяет подлинность собранных подписей граждан, назначает дату проведения местного референдума (схода граждан), осуществляет иные предусмотренные федеральными законами полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению местного референдума (схода граждан). Полномочия местной администрации по организационному и материально-техническому обеспечению проведения местного референдума (схода граждан) осуществляет исполнительный орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

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

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

- 1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
- 2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования в соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изменений в устав муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Конституция Российской Федерации (статья 12) не включает органы местного самоуправления в систему

органов государственной власти и предусматривает, что их структура определяется населением самостоятельно (статья 131, часть 1), в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, устанавливающими общие принципы организации местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1; статья 76, часть 2).

В соответствии со статьей 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения. Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит понятия «исполнительные органы местного самоуправления» и, требуя в обязательном порядке наличия выборных органов муниципальных образований, оставляет создание других органов на усмотрение самих местных сообществ (глава III «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления»). Исполнительные органы, о которых идет речь в статье 112 Устава Читинской области, относятся к этим «другим», а не к выборным органам местного самоуправления. Согласно статье 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления могут быть как выборными, так и создаваемыми на других основах. Всего этого оспариваемая норма не учитывает, поэтому областной Думе следует привести ее в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом¹.

Изюмное Конституционного Суда РФ. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления не должно приводить к затягиванию в их создании. Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления. Это не нарушает прав ни органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни муниципальных органов, но ставит реализацию их обязанности обеспечить создание системы местного самоуправления в определенные рамки по времени. Такая правовая позиция выражена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»².

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

Из определения Конституционного Суда РФ. Понятие «органы местного самоуправления» и «должностные лица местного самоуправления» не являются взаимоисключающими: должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга его полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Пунктом 2 статьи 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что сроки полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, федеральным законом определено, что сроки полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления не относятся к вопросам местного значения... а поэтому итога референдума в этой части не могут влечь юридических последствий².

§ 2. Представительные органы местного самоуправления

В связи с фактическим ростом числа жителей поселений и невозможностью осуществлять процесс принятия решений непосредственно всеми жителями возникла потребность во введении представительства. Появилось понятие представительного органа. Представительный орган местного самоуправления – это орган, избранный населением и представляющий интересы населения соответствующей территории.

Как уже говорилось, ранее избрание депутатов представительного органа любых муниципальных образований осуществлялось только непосредственно населением. Сейчас прямые выборы предусмотрены для поселений. При формировании представительных органов муниципальных районов могут быть использованы прямые или косвенные выборы. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Очевидно, что способы формирования представительных органов местного самоуправления, их связь с населением может быть различной. Например, политологи выделяют ряд концепций, характеризующих роль депутата, его связь с представительным органом и избирате-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. №92-0.

² См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жукова. С. 198, 199.

³ См.: Политология: энциклопедический словарь. М., 1993. С. 118.

1. Депутат представляет в представительном органе свою партию; он защищает ее политическую программу, на основе которой был избран, и разъясняет ее.

2. Депутат защищает наказ (мандат), полученный от избирателей; он представляет прежде всего тех избирателей, которые голосовали за него и его программу, сформулированные ими указы.

3. Депутат представляет в представительном органе и тех избирателей своего округа, которые голосовали против него или воздержались; он защищает общие экономические, социальные, политические интересы своего округа.

4. Депутат в своей деятельности руководствуется только законом и совестью; после избрания связь с избирателями отсутствует.

Поэтому, характеризуя выборный орган местного самоуправления, необходимо рассмотреть вопрос о разновидности мандата, получаемого депутатом. Роль и место депутата зависит от того, какой мандат он получит - свободный или императивный¹. Сущность императивного мандата заключается в том, что депутат обязан выполнять волю избирателей; свободный же мандат предоставляет депутату действовать по своему усмотрению. В современной трактовке императивного мандата выделяют три его главных элемента²: указы избирателей, отчеты депутатов перед избирателями и право избирателей на досрочный отзыв депутатов, не оправдавших их доверия.

В целом вводить императивный мандат представляется нецелесообразным, так как он обладает рядом недостатков³:

1) императивный мандат предусматривает обязательность воли избирателей, но избиратели высказываются далеко не по всем вопросам, в решении которых участвует их депутат;

2) выражая свою волю, давая наказ, избиратели могут не располагать сведениями о каких-то объективно существующих обстоятельствах, влияющих на формирование общественного мнения (например, о наличии денежных или материальных ресурсов), следовательно, их указы будут заведомо не подлежащими выполнению;

¹ См., напр.: *Авакьян С. А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового закона // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 1996. № 2. С. 16; *Шугрина Е. С.* Свободный и императивный мандат депутата // Актуальные вопросы правоведения в современный период. Томск, 1995. С. 72-74.

² См.: *Коток В. Ф.* Наказы избирателей в социалистическом государстве. М., 1967; *Шугрина Е. С.* Свободный и императивный мандат депутата // Актуальные вопросы правоведения в современный период. С. 72-74.

³ Там же.

3) такой мандат сковывает творческую деятельность депутата, препятствует быстрому разрешению вопросов, не терпящих отлагательства;

4) воля одних избирателей может вступить в противоречие с волей других избирателей: в таком случае чьи интересы депутат должен представлять?

Свободный мандат тоже далек от совершенства. В частности, он повышает требования к избирателям, которые за непродолжительный период избирательной кампании должны выявить и выбрать самого достойного кандидата в представители своих интересов.

На федеральном уровне в настоящее время депутаты получают свободный мандат и в своих действиях ничем, кроме совести и закона, не связаны. Думается, что на местном уровне целесообразно введение некоторых элементов императивного мандата. Складывающаяся муниципальная практика идет именно по этому пути. В субъектах Российской Федерации вводится институт отзыва выборных должностных лиц, наказы избирателей.

Численность представительного органа зависит от размеров муниципального образования, исторических, региональных, национальных и иных традиций и составляет от 5 до 60 членов. Как правило, численность представительного органа колеблется в пределах 15-30 депутатов.

Ранее на основании статьи 15 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» численный состав представительного органа местного самоуправления определялся уставом муниципального образования.

В соответствии со статьей 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек - при численности населения менее 1000 человек;
- 10 человек - при численности населения от 1000 до 10 000 человек;
- 15 человек - при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;
- 20 человек - при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;
- 25 человек - при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;
- 35 человек - при численности населения свыше 500 000 человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района 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.

Наименования представительного органа местного самоуправления также различные. Встречаются думы, муниципальные советы, советы, собрания, собрания представителей, представительные органы, земские собрания и др.

На основании части 2 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее $\frac{2}{3}$ от установленной численности депутатов.

Ранее в соответствии со статьями 15 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находились:

- 1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 4) установление местных налогов и сборов;
- 5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- 6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Сейчас в соответствии со статьями 35 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

- 1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
- 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;
- 4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Ранее предусматривалось, что полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. В уставах муниципальных образований дополнительно закреплялись такие полномочия представительного органа, как назначение даты выборов главы муниципального образования; принятие устава, внесение в него изменений и дополнений; передача отдельных полномочий местного самоуправления органам государственной власти и территориального общественного самоуправления; дача согласия на назначение должностных лиц местного самоуправления; утверждение структуры местной администрации; выражение недоверия главе местного самоуправления; досрочное прекращение полномочий депутатов, представительного органа местного самоуправления; назначение местного референдума; учреждение средств массовой информации; учреждение почетных званий, наград; принятие решений о наименовании и переименовании площадей, улиц, переулков, парков, расположенных на территории муниципального образования; другие полномочия.

В соответствии с Федеральным законом 2003 г. иные полномочия представительных органов муниципальных образований определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Любопытная тенденция начала проявляться при определении компетенции представительных органов местного самоуправления в Красноярском крае. Так, в соответствии с проектами уставов Краснотуранского¹ и Идринского² районов Красноярского края выделялась исключительная компетенция районного совета и полномочия районного совета, которые его решением могут быть переданы временно (на срок до одного года) главе районного самоуправления или органам территориального общественного самоуправления. Ко второй группе относятся, например, полномочия по установлению тарифов и цен на товары и услуги муниципальных унитарных предприятий, принятие решений о создании банков и иных кредитных учреждений, другие полномочия.

Сроки полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не могут быть меньше двух лет и больше пяти лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий. В уставах муниципальных образований срок полномочий представительного выборного органа местного самоуправления закрепляется, как правило, на четыре года.

Ранее в соответствии со статьей 16 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования мог быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления. Первоначально в уставах муниципальных образований при закреплении такой модели использовались разные формулировки:

1. Представительный орган состоит из мэра и депутатов, но кворум представительного органа определяется только от числа депутатов. Такая модель была закреплена, в частности, в первоначальной редакции Устава города Новосибирска³, в соответствии с которой городской Совет - представительный орган городского сообщества, состоящий из главы городского самоуправления (мэра) и 25 депутатов. Таким образом, численность городского Совета составляла 26 человек. Но при принятии решения все расчеты производились от цифры 25.

¹ Проект устава Краснотуранского района Красноярского края // Эхо Турана. 1997. 4 февр.

² Проект устава Идринского района Красноярского края. На правах рукописи.

³ Принят решением Новосибирского городского Собрания депутатов от 5 октября 1995 г. № 74 // Вечерний Новосибирск. 1995. 16 окт.

2. Представительный орган состоит из мэра и депутатов. Кворум определяется от числа всех членов представительного органа местного самоуправления (мэра и депутатов)¹.

3. Представительный орган состоит только из числа депутатов. В соответствии с первоначальной редакцией Устава города Краснодара² председатель городской Думы председательствует на заседаниях городской Думы. В отдельных случаях по решению городской Думы председательствует глава городского самоуправления.

4. Представительный орган состоит из депутатов. Глава местного самоуправления входит в состав представительного органа и председательствует на заседаниях. Такая модель закреплена, например, в первоначальной редакции Устава города Барнаула³. Очевидно, что при определении правомочности органа и кворума при принятии решения расчет происходит только от числа депутатов.

Сейчас некоторые вышеописанные варианты противоречат федеральному законодательству. Соответствующим муниципальным образованиям необходимо приводить свои уставы в соответствие с новыми требованиями. В соответствии с частью 2 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение десяти дней возвращается в представительный орган муниципального образования с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен

¹ Такой подход заложен, например, в проектах уставов Идринского и Краснотурьинского районов Красноярского края.

² Краснодарские известия. 1996. 23 июля.

³ Утвержден решением Барнаульской городской Думы от 16 ноября 1995 г. № 169 // Вечерний Барнаул. 1996. 18 янв.

в ранее принятой редакции большинством не менее $\frac{2}{3}$ от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае если указанное должностное лицо является главой местной администрации - председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

Как правило, представительный орган формирует для своей работы комитеты и комиссии. Но в ряде уставов муниципальных образований предусмотрена возможность создания фракций. В статье 24 Устава города Калининграда¹ установлено, что депутаты городского Совета вправе объединяться во фракции по партийной принадлежности и иным политическим интересам. Фракция должна состоять не менее чем из трех депутатов и подлежит регистрации в городском Совете. Права фракций по их участию в работе городского Совета определяются регламентом городского Совета. Таким образом, можно говорить об определенной политизации представительных органов местного самоуправления, что не очень желательно на муниципальном уровне.

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.

Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска при наступлении ответственности перед государством (об этом более подробно будет сказано в другой главе). Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске; при этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;

¹ Утвержден решением городской Думы Калининграда от 25 сентября 1996 г. № 299 (в ред. от 1 декабря 2004 г.) // Гражданин. 1996. К° 39.

2) в случае 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;

3) в случае преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий указанного органа проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного на основании косвенных выборов, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

§ 3. Глава муниципального образования

Как уже говорилось, на основании требования статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие главы муниципального образования является обязательным.

Ранее в соответствии со статьями 14,16 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решение этого вопроса было отдано на откуп населению муниципального образования. Главы муниципального образования могло и не быть. На практике, как правило, в уставах муниципальных образований предусматривается должность главы муниципального образования, но его функции, наименования и место в системе органов местного самоуправления различаются. Глава муниципального образования - высшее должностное лицо муниципального образования, представляющее муниципальное образование и возглавляющее на принципах единоначалия местную администрацию. Анализ уставов муниципальных образований позволяет выделить различные подходы, сформировавшиеся к началу 2000-х гг.:

1. Глава муниципального образования является председателем представительного органа местного самоуправления, не являясь депутатом, и главой местной администрации (например, г. Новосибирск).

2. Будучи избранным депутатом, глава муниципального образования является председателем представительного органа местного самоуправления и возглавляет местную администрацию (например, г. Саранск).

3. Глава муниципального образования, являясь главой местной администрации, может председательствовать на заседаниях представительного органа в отдельных случаях (например, города Краснодар, Липецк).

4. Глава муниципального образования председательствует на заседаниях муниципального совета и обладает правом совещательного голоса во время обсуждения вопросов, а также правом решающего голоса, в случае если при голосовании голоса депутатов разделились пополам и иным способом принять решение не представляется возможным (например, г. Воронеж).

5. Глава местного самоуправления председательствует на заседаниях городского Совета; входит в состав городского Совета и участвует в принятии решений городского Совета с правом совещательного голоса (например, г. Калининград).

6. Глава города председательствует на сессиях городской Думы и подписывает принимаемые решения; участвует в принятии решений городской Думы с правом решающего голоса. Кроме того, глава города осуществляет полномочия городской Думы в случае досрочного прекращения ее деятельности до первого заседания вновь избранной городской Думы с последующим утверждением на сессиях принятых в этот период главой самоуправления нормативных актов, входящих в ее компетенцию (например, г. Пенза).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заложена иная модель органов местного самоуправления. В частности, роль и место главы муниципального образования претерпели существенные изменения.

В статье 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования;

4) не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации;

5) в случае формирования представительного органа муниципального района на косвенных выборах является председателем представительного органа муниципального района.

Эти ограничения не распространяются на органы местного самоуправления поселений с численностью населения менее 1000 человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации. В этом случае представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

Ранее в большинстве муниципальных уставов закреплялась необходимость подписания нормативно-правовых актов, принятых представительным органом местного самоуправления. При этом в одних уставах предусматривалось право отлагательного вето главы местного самоуправления (например, в городах Липецке, Иркутске, Петрозаводске, Воронеже, Краснодаре), в других - нет (например, в городах Пенза, Новосибирск). Сейчас в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования подписывает и обнародует нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, обладая правом отлагательного вето (часть 13 статьи 35).

В соответствии со статьей 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

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

Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:

1) смерти;

- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) отрешения от должности в порядке процедуры привлечения к ответственности перед государством;
- 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 8) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 9) отзыва избирателями;
- 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
- 11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

Из определения Конституционного Суда РФ. Положения же пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми «О местном самоуправлении в Республике Коми», напротив, лишают представительный орган местного самоуправления (совет муниципального образования) права самостоятельно решать один из вопросов местного значения, а именно свободно избирать главу администрации муниципального образования, и сводят роль совета муниципального образования к утверждению кандидатуры, представленной государственным должностным лицом, [что является неконституционным]¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. [Не соответствуют Конституции РФ] положения статьи 1, согласно которой глава муниципального образования... избирается на должность (освобождается от должности) представительным органом местного самоуправления из своего состава по предложению (представлению) Президента Республики Северная Осетия - Алания, и статьи 2, согласно которой... главой муниципального образования может быть избран депутат представительного органа местного самоуправления либо депутат Пар-

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 11 июня 1999 г. № 105-О «По запросу главы Республики Коми о проверке конституционности пункта 4 статьи 10 и части 5 статьи 27 Закона Республики Коми "О местном самоуправлении в Республике Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 5.

ламента Республики Северная Осетия - Алания, избранный на территории соответствующего муниципального образования.

Кроме того, из федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера ни при каких обстоятельствах не допускает даже временного совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. В то же время, исходя из конституционного смысла рассматриваемого законоположения, устав муниципального образования может наделять, а может и не наделять главу муниципального образования правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях. Местное сообщество, кроме того, может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования - выборного должностного лица, так как из Конституции Российской Федерации (статья 130, часть 1) вытекает обязательность наличия лишь выборных органов местного самоуправления муниципальных образований. Иные органы и должностные лица местного самоуправления образуются в соответствии с уставами муниципальных образований. Норма пункта 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о возможности предусмотреть в уставе муниципального образования должность главы муниципального образования - выборного должностного лица (как и норма пункта 3 той же статьи) не носит императивного, обязывающего характера. Поэтому органы законодательной власти субъектов Российской Федерации, судебные и иные органы должны исходить из того, что рассматриваемые нормы имеют лишь диспозитивный характер, а потому они не вправе вторгаться в эту сферу самостоятельного решения вопросов местными сообществами, как это гарантировано Конституцией Российской Федерации и федеральными законами².

§ 4. Исполнительные и контрольные органы местного самоуправления

Исполнительным органом муниципального образования является местная администрация, которая наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 15 мая 2001 г. № 98-О «По жалобе гражданина Ревазова Б. А. на нарушение его конституционных прав статьями 1 и 2 Закона Республики Северная Осетия - Алания "О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия - Алания"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 1.

² Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-0 «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Курганской областной Думы о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 4.

и полномочиями по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наличие местной администрации обязательно.

Ранее в статье 17 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплялось, что в уставе муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. Иными словами, вопрос об особенностях правового статуса исполнительных органов местного самоуправления был оставлен на усмотрение муниципальных образований. Более того, всячески пресекаются попытки субъектов Российской Федерации закрепить обязательное наличие исполнительных органов местного самоуправления¹. На практике в уставах муниципальных образований предусматривались исполнительные органы местного самоуправления, которые, как правило, возглавлялись главами муниципальных образований на принципах единоначалия. В этом случае полномочия местных администраций должны быть производными от полномочий главы муниципального образования. В большинстве уставов муниципальных образований закреплялось, что местные администрации обладают правами юридического лица.

На основании статьи 37 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации поселения подтверждаются:

- представительным органом муниципального образования в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения;

¹ См., напр.: Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

- законом субъекта Российской Федерации в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом муниципального образования и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

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

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

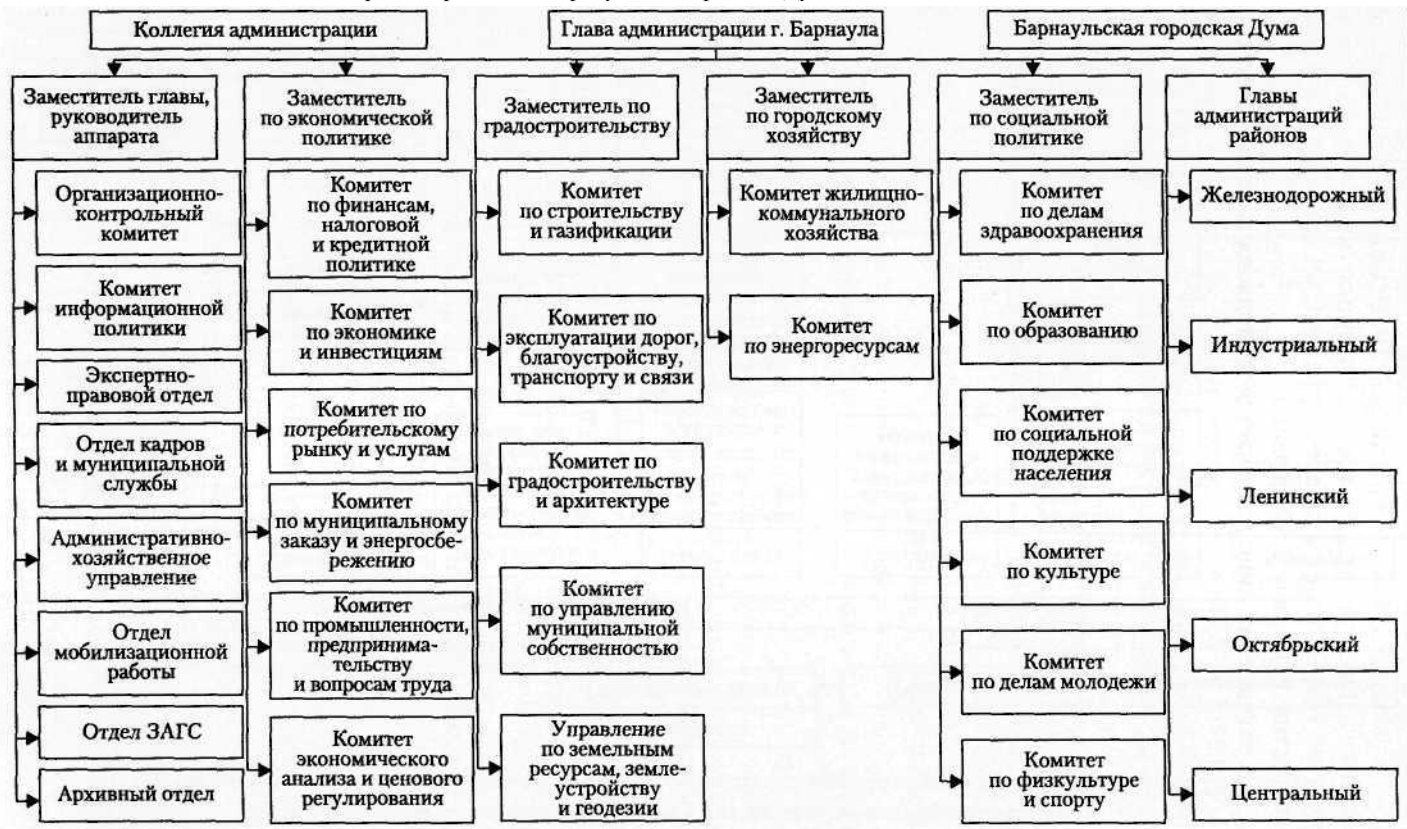
Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) $\frac{2}{3}$ ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а $\frac{1}{3}$ ~ законодательным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

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Местная администрация обладает правами юридического лица. Структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации. На стр. 201-202 представлены примеры структуры администрации.

Структура администрации г. Барнаула

Утверждена решением Барнаульской городской Думы от 3 июня 2004 г. № 497



Структура органов местного самоуправления Оричевского района Кировской области

Утверждена распоряжением главы администрации Оричевского района Кировской области от 27 апреля 2004 г. № 216



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

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке;
- 4) отрешения от должности в порядке процедуры привлечения к ответственности перед государством;
- 5) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 6) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 7) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 8) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 9) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

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

- 1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
- 2) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) - в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 3) главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые предусмотрено, что в структуру органов местного самоуправления могут входить и контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии со статьей 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

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

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. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

Из постановления Конституционного Суда РФ. Не согласуется с Конституцией Российской Федерации и оспариваемая... статья 31 Закона Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми», предусматривающая образование местных администраций главой Республики Коми, что, как установлено данным Законом, подразумевает также назначение глав местных администраций главой Республики Коми или главами вышестоящих администраций¹.

§ 5. Особенности правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **выборное должностное лицо местного самоуправления - должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.** Наиболее яркими представителями выборных должностных лиц местного самоуправления являются главы муници-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. №3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93, 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 2.

пальных образований и депутаты представительных органов местного самоуправления.

На федеральном уровне отсутствует специальный закон, регулирующий особенности их правового статуса. Проект федерального закона «Об основах статуса выборного лица местного самоуправления в Российской Федерации» был отклонен Президентом РФ еще в 2000 г. и с тех пор находится в согласительной комиссии, созданной совместно Советом Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания РФ. В 79 субъектах Российской Федерации есть законы о статусе выборных должностных лиц местного самоуправления, хотя, как правило, это законы о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления. Встречаются законы, регулирующие особенности правового статуса выборных должностных лиц органов местного самоуправления:

- о статусе выборных должностных лиц местного самоуправления (например, Республика Карелия, Краснодарский край, Амурская, Рязанская области);
- о статусе депутата представительного органа местного самоуправления (например, Республика Карелия, Краснодарский край, Белгородская область);
- о статусе главы муниципального образования (например, Республика Башкортостан, Кировская, Рязанская, Тверская области);
- о приостановлении полномочий главы муниципального образования (Иркутская область);
- о социальных гарантиях выборных должностных лиц местного самоуправления (Вологодская область);
- о социальных гарантиях главам муниципальных образований (например, Алтайский край, Белгородская, Вологодская области).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 40) внесены достаточно существенные изменения в правовой статус выборных должностных лиц местного самоуправления.

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. В Федеральном законе 1995 г. ранее была установлена только минимальная продолжительность срока полномочий.

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 вступ-

ления 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 применяются только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

В новом Законе, как и раньше, предусмотрена возможность осуществления полномочий выборными должностными лицами местного самоуправления на постоянной основе, но внесены существенные коррективы. 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. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

В Федеральном законе достаточно жестко установлен запрет на совмещение работы на выборных должностях и должностях муниципальной службы. Ранее федеральное законодательство было достаточно противоречиво и суды рассматривали огромное количество споров - муниципальные служащие не могли быть депутатами, но депутаты могли быть муниципальными служащими. Сейчас в соответствии со статьей 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы, членами Совета Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, занимать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, а также государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы. Кроме того, 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 данным Федеральным законом.

Все выборные лица местного самоуправления избираются населением муниципального образования, представляют интересы населения со-

ответствующей территории, и депутат представляет соответствующий орган местного самоуправления перед населением. Анализируя статус выборных должностных лиц местного самоуправления, следует отметить, что депутат обладает определенными особенностями.

Как правило, формами депутатской деятельности депутата представительного органа местного самоуправления являются: участие в заседаниях представительного органа местного самоуправления; участие в работе комитетов, комиссий, рабочих групп, создаваемых представительным органом местного самоуправления; участие в выполнении поручений представительного органа местного самоуправления; обращение с депутатским запросом; работа с избирателями. Депутатская деятельность может осуществляться также в иных формах, предусмотренных действующим законодательством, уставом муниципального образования и регламентом представительного органа местного самоуправления.

В целях эффективного осуществления своих полномочий депутат имеет право:

- участвовать при рассмотрении в органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях, находящихся на территории муниципального образования, любых вопросов, затрагивающих интересы избирателей;
- осуществлять по поручению представительного органа местного самоуправления контроль за исполнением решений, принятых представительным органом местного самоуправления;
- проверять по поручению представительного органа местного самоуправления, а также по собственной инициативе с привлечением соответствующих должностных лиц местного самоуправления, общественных объединений сведения о нарушении прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций;
- осуществлять контроль за рассмотрением направленных им предложений, заявлений и жалоб в органы местного самоуправления предприятий, учреждений и организаций, принимать личное участие в их рассмотрении;
- проводить собрания избирателей округа, встречи с трудовыми коллективами и местными общественными организациями;
- участвовать в работе различных объединений избирателей, органов общественного территориального управления, трудовых коллективов, граждан по месту жительства и военнослужащих по воинским частям.

Выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут наделяться собственной компетенцией по решению вопросов местного значения.

В своей деятельности выборные должностные лица местного самоуправления обладают значительными гарантиями, которые представляют совокупность организационных, материальных, социальных и иных механизмов, форм или способов обеспечения реализации прав и обязанностей.

Одной из наиболее важных гарантий являются неприкосновенность. 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 те 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.

Другой важной гарантией является право на депутатский запрос. Депутат, группа депутатов представительного органа местного самоуправления имеют право на внесение депутатского запроса в любой орган власти или организацию, к их должностным лицам по вопросам, входящим в их компетенцию.

Срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, работающего в данном органе на постоянной оплачиваемой основе, время работы на должности главы муниципального образования, выборного должностного лица местного самоуправления засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности, а также в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или службу в течение одного года после прекращения их полномочий, если иное не предусмотрено федеральным законодательством. Депутату, выполнявшему депутатские обязанности на постоянной оплачиваемой основе, а также главе муниципального образования и выборному должностному лицу по окончании их полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с его согласия на другом предприятии, в учреждении, организации. Депутат представительного органа местного самоуправления, не работающий на постоянной основе, не может быть освобожден от должности или переведен на нижеоплачиваемую

должность на постоянном месте работы без согласия представительного органа местного самоуправления.

По решению представительного органа местного самоуправления жизнь и здоровье депутата, главы муниципального образования, выборных должностных лиц местного самоуправления могут подлежать страхованию за счет местного бюджета.

Депутат, глава муниципального образования, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования пользуются правом бесплатного проезда водным, железнодорожным и автомобильным транспортом и на всех видах городского пассажирского транспорта, за исключением такси, а также правом внеочередного приобретения проездных документов. Порядок бесплатного проезда, связанных с ним расчетов с транспортными организациями, а также условия использования депутатом, главой муниципального образования, выборным должностным лицом личного автотранспорта в связи с осуществлением ими своей деятельности определяются представительным органом местного самоуправления.

Глава муниципального образования, выборные должностные лица местного самоуправления продолжают получать назначенную им заработную плату (с учетом индексации) до устройства на новое место работы в течение одного года после освобождения их от должности в следующих случаях: после окончания срока полномочий и при неизбрании на должность на новый срок полномочий; при упразднении должности; после удовлетворения заявления о добровольной отставке, если они проработали в этой должности не менее одного года.

В соответствии со статьей 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства - участника международного до-

говора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

8) отзыва избирателями;

9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) в иных случаях, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Из практики Верховного Суда РФ. Ссылки на законодательство о муниципальной службе, как на основание для прекращения депутатских полномочий, не могут быть приняты во внимание, поскольку нормами указанного законодательства установлены ограничения для муниципальных служащих. Несоблюдение ограничений, установленных законом для муниципальных служащих, может служить основанием для прекращения муниципальной службы, но не депутатских полномочий¹.

Из практики Верховного Суда РФ. В практике судов была выработана правовая позиция, в соответствии с которой отсутствуют основания для отказа в регистрации избранных депутатов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или для прекращения их полномочий по тем мотивам, что они не освободили свои государственные или муниципальные должности. В равной мере это касается и глав муниципальных образований, поскольку они в силу прямого указания Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» не являются муниципальными служащими.

Вместе с тем это общее правило может быть изменено субъектом Российской Федерации, который в своем региональном законодательстве может установить нормы, запрещающие совмещение выборной должности в органах местного самоуправления со статусом депутата представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Формы такого запрета могут быть различными: не только прямое указание на это в законе о статусе депутата представительного органа власти, но и в других формах, например в виде ограничения порядка регистрации избранного депутата, не выполнившего обязательства освободить ранее занимаемую должность, в законах о выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления в субъектах Российской Федерации².

Из практики Верховного Суда РФ. Сама по себе норма о начале течения срока полномочий депутата с момента его избрания не подтверждает законность наделения его депутатскими полномочиями. Порядок наделения депутата полно-

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 178.

² Там же. С. 347.

мочиями определяется специальными законами о выборах, а не законами о статусе депутата представительного органа местного самоуправления. Если специальным законом Воронежской области о выборах установлена недопустимость наделения избранного депутата полномочиями до сложения им своих служебных обязанностей, соответствующие избирательные комиссии не имели права выдавать таким депутатам удостоверения депутатов, поскольку имелись основания для признания итогов голосования недействительными по мотиву нарушения областного законодательства о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, а также по мотиву неисполнения такими депутатами обязательства сложить с себя полномочия служащего¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Субъекты Российской Федерации могут вводить своими законами ограничения, связанные со статусом депутатов представительных органов государственной власти и выборных лиц местного самоуправления, что не выходит за пределы полномочий представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации².

§ 6. Муниципальная служба

Понятие «служба» употребляется в различных значениях: служба - вид деятельности людей; служба - ведомственное подразделение (служба помощников Президента); служба - самостоятельное ведомство (ФСБ). Понятие муниципальной службы основано на первом подходе.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральными законами «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. На муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными Федеральным законом «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В объективном смысле муниципальная служба - это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с зачислением на должность, поощрением, прохождением, отставкой ит.д. В этом смысле муниципальная служба рассматривается как комплексный правовой институт. **В субъективном смысле муниципальная служба** - это осуществляемая в соответствии с законодательством профессиональная деятельность лиц, занимающих оплачиваемые невы-

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 359.

² Там же. С. 375.

борные должности в органах местного самоуправления и реализующих принадлежащие муниципальному образованию обязанности и права.

Муниципальная служба обладает рядом признаков¹:

- муниципальная служба учреждается и функционирует в сфере публичной власти, носит публично-правовой характер;
- муниципальная служба имеет свои специфические задачи, связанные с обеспечением полномочий местного самоуправления;
- существует определенная преемственность между государственной и муниципальной службой; в частности, стаж работы на муниципальных должностях зачисляется в стаж работы на государственных должностях, и наоборот.

Муниципальным служащим является гражданин Российской Федерации, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. Лица, не замещающие муниципальные должности муниципальной службы и исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не являются муниципальными служащими.

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. М8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»² (в ред. от 25 июля 2002 г.) *муниципальная должность - должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, с установленными полномочиями на решение вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленными кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.*

В зависимости от характера полномочий, способа замещения должности все лица, работающие в органах местного самоуправления, делятся на две группы - выборные и невыборные должностные лица. Это следует из концепции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Поэтому в Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» выделяют два вида муниципальных должностей:

¹ См.: *Фадеев В. И.* Муниципальная служба в Российской Федерации // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 106, 107.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 2. Ст. 224.

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также замещаемые на основании решений представительного или иного выборного органа местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;
- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» муниципальная служба - профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной. Отсюда следует, что главы муниципальных образований, депутаты и иные выборные лица местного самоуправления не являются муниципальными служащими. Их статус, как уже говорилось ранее, регулируется иными нормативными актами.

Муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации.

В Законе Новосибирской области от 7 октября 1997 г. № 74-ОЗ «О муниципальной службе в Новосибирской области»¹ (в ред. от 23 июля 2004 г.) полностью повторен подход, используемый в Федеральном законе «Об основах государственной службы в Российской Федерации», - введены муниципальные должности категорий «А», «Б» и «В». Должности категории «А» - выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов. К муниципальной службе относится деятельность на должностях категорий «Б» и «В». Муниципальные должности муниципальной службы подразделяются на следующие категории:

- должности, утверждаемые в установленном уставом муниципального образования порядке для обеспечения деятельности лиц, замещающих выборные муниципальные должности категории «А», - должности категории «Б»;
- должности, учреждаемые органами местного самоуправления для исполнения их полномочий, включая должностных лиц местного самоуправления, - должности категории «В».

Муниципальные должности муниципальной службы классифицируются по следующим группам: высшие, главные, ведущие, старшие,

¹ Ведомости. 1997. №41.

младшие. В соответствии с реестром муниципальных должностей в Новосибирской области¹ к высшим должностям категории «Б» относятся, например, все заместители главы администрации города, главы администрации района в городе и их заместители; к высшим должностям категории «В» относятся, например, все заместители главы администрации города областного значения, управляющий делами.

В Законе Томской области от 7 декабря 1995 г. № 227 «О муниципальной службе в Томской области» (в ред. от 11 июня 2004 г.) не выделяются категории муниципальных должностей. В Законе установлены группы муниципальных должностей: высшие муниципальные должности, главные муниципальные должности, ведущие муниципальные должности, старшие муниципальные должности, младшие муниципальные должности. К высшим муниципальным должностям относятся: глава муниципального образования, руководитель представительного органа местного самоуправления, работающий на постоянной основе, руководитель муниципального органа исполнительной власти. К главным должностям относятся: первый заместитель и заместитель главы муниципального образования, первый заместитель и заместитель руководителя представительного органа местного самоуправления, работающий на постоянной основе, первый заместитель руководителя муниципального органа исполнительной власти, управляющие делами, председатель постоянного комитета представительного органа муниципального образования, работающий на постоянной основе, депутат представительного органа муниципального образования, работающий на постоянной основе.

Достаточно своеобразной представляется попытка томских законодателей отнести к муниципальным служащим выборных должных лиц, работающих на постоянной основе. Статус депутатов, иных выборных должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих имеет существенные различия.

В Федеральном законе «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» установлены ограничения, которые налагаются на муниципального служащего. Можно констатировать, что в целом эти ограничения повторяют ограничения, налагаемые на государственных служащих. Так, муниципальный служащий не вправе:

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатом законодательного (представительно-

¹ Закон Новосибирской области от 29 декабря 2004 г. № 259-ОЗ «О реестре муниципальных должностей в Новосибирской области».

го) органа субъекта Российской Федерации, депутатом представительного органа местного самоуправления, членом иных выборных органов местного самоуправления, выборным должностным лицом местного самоуправления;

3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;

4) получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего;

5) принимать участие в забастовках;

6) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений.

На муниципального служащего налагаются и некоторые другие ограничения в соответствии с действующим законодательством. Возложение достаточно существенных ограничений сопровождается и предоставлением определенных гарантий деятельности. Так, муниципальному служащему гарантируются:

1) условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей;

2) денежное содержание и иные выплаты;

3) ежегодный оплачиваемый отпуск;

4) медицинское обслуживание его и членов его семьи, в том числе после выхода его на пенсию;

5) пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи муниципального служащего в случае его смерти, наступившей в связи с исполнением им должностных обязанностей;

6) обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением им должностных обязанностей;

7) обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения им муниципальной службы или после ее прекращения, но наступивших в связи с исполнением им должностных обязанностей;

8) защита его и членов его семьи в порядке, установленном законами, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей.

В случае ликвидации органа местного самоуправления, сокращения штата работников данного органа муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные законодательством Российской Федерации о труде для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией предприятий, учреждений, организаций, сокращения штата работников.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования могут быть предусмотрены дополнительные гарантии для муниципального служащего. Например, в Законе Томской области «О муниципальной службе в Томской области» установлены такие дополнительные гарантии: внеочередная установка телефона муниципальным служащим, назначенным или избранным на высшие и главные муниципальные должности; при направлении в служебную командировку преимущественное право на территории Томской области в получении билетов, места в гостинице, возможности пользоваться транспортными средствами и средствами связи; внеочередная установка телефона муниципальным служащим, назначенным или избранным на высшие и главные муниципальные должности.

Размер должностного оклада, размеры и порядок установления надбавок и иных выплат к должностному окладу муниципального служащего определяются нормативными актами органов местного самоуправления в соответствии с законами субъекта Российской Федерации. В соответствии с Законом Томской области «О муниципальной службе в Томской области» должностной оклад лиц, замещающих высшие и главные должности, зависит от размера муниципального образования (численности населения).

Поступление на муниципальную службу осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде. Порядок прохождения муниципальной службы, управление муниципальной службой, требования к муниципальным должностям муниципальной службы определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Существуют различные способы замещения муниципальных должностей муниципальной службы: назначение, конкурс, зачисление (по контракту).

Назначение осуществляет вышестоящее должностное лицо или руководитель. Оформляется назначение соответствующим юридическим актом (приказом, указом, постановлением и т. д.). Предусмотрено несколько вариантов назначения: соответствующим органом самостоятельно; соответствующим органом по представлению; соответствующим органом с последующим утверждением или согласованием.

Конкурс – замещение должности в порядке делового соперничества специалистов, обеспечивающего равные условия для всех претендентов. Лиц, желающих участвовать в конкурсе, не выдвигают. Они сами должны подать заявления о своем участии. Создается специальная конкурсная комиссия, которая вырабатывает рекомендации. Кандидатуры обсуждаются гласно, голосование — тайное.

Зачисление производится путем заключения контракта (договора) и издания акта управления (приказа) о приеме на работу. В контракте оговариваются права и обязанности сторон, срок службы. Заключение контракта может сопутствовать конкурсу. После издания акта о зачислении на службу возникают муниципально-служебные отношения, субъектами которых будут руководитель (администрация) и служащий.

Для гражданина, впервые принятого на муниципальную должность, может быть установлен испытательный срок. Если срок испытания истек, а служащий продолжает исполнять свои обязанности, он считается выдержавшим испытание. Порядок и условия испытания устанавливаются актами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ. Например, в Законе Томской области «О муниципальной службе в Томской области» установлен размер испытательного срока - 3 месяца.

Прохождение службы связано с аттестацией, повышением квалификации, перемещением служащих. Аттестация проводится в целях определения служебного соответствия служащих предъявляемым требованиям. Аттестации условно можно разделить на общие и персональные. Общие проводятся через определенные промежутки времени как очередные мероприятия по работе с кадрами. Главный итог аттестации - оценка работы служащего. В результате принимаются такие решения: соответствует занимаемой должности, не полностью соответствует, достоин повышения. Повышение квалификации служащих происходит в специальных учебных заведениях, на курсах, семинарах.

Как правило, перемещение допускается только с согласия служащего. Возможны различные варианты перемещения: на вышестоящую должность, на равнозначную должность в другой службе, органе, ведомстве, в другую местность в связи с передислокацией органа, на нижестоящую должность. Перемещение на нижестоящую должность в порядке дисциплинарного взыскания может происходить без согласия служащего. Главной формой перемещения является продвижение служащего. Условиями возникновения субъективного права на продвижение являются: качественное и добросовестное выполнение служащим своих обязанностей; повышение профессиональной квалификации; наличие вакантной должности; отсутствие другого, более достойного претендента.

Увольнение с муниципальной службы регулируется нормами муниципального и трудового права. В статье 20.1 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» предусматривается, что помимо оснований, предусмотренных законодательством РФ о труде, увольнение муниципального служащего может быть осуществлено по инициативе руководителя органа местного самоуправления в случаях:

- достижения им предельного возраста, установленного для замещения муниципальной должности муниципальной службы;
- прекращения гражданства Российской Федерации;
- несоблюдения обязанностей и ограничений, установленных для муниципального служащего данным Законом;
- разглашение сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- в случае лишения муниципального служащего вступившим в законную силу решением суда права занимать должность муниципальной службы в течение определенного срока.

В Законе установлен предельный возраст для нахождения на муниципальной службе - 60 лет. Допускается продление нахождения на муниципальной службе муниципальных служащих, занимающих высшие, главные и ведущие муниципальные должности муниципальной службы и достигших предельного для муниципальной службы возраста, решением руководителя органа местного самоуправления. Однократное продление срока нахождения муниципального служащего на муниципальной службе допускается не более чем на один год.

Изюмстановления Конституционного Суда РФ. Муниципальная служба, как и государственная, в силу своего публично-правового характера предполагает необходимость профессиональной подготовки служащих и наличие у них соответствующих моральных качеств, что согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления 1985 г. об обеспечении подбора высококвалифицированных кадров, основанного на принципах учета опыта и компетентности (статья 6). Замещение должностей по конкурсу преследует эти разумные и обоснованные цели и одновременно обеспечивает равные возможности претендентов при поступлении на муниципальную службу.

Прекращение муниципальной службы в связи со сложением муниципальным служащим, замещающим муниципальную должность категории «Б», полномочий перед лицом, вновь избранным или назначенным на соответствующую должность категории «А», соответствует Конституции Российской Федерации... Служащие, замещающие должности категории «Б», слагают свои полномочия перед вновь избранным или назначенным должностным лицом, что, по сути, означает истечение условий срочного трудового договора.

Прекращение трудовых отношений не по воле самого работника связано с ограничением его прав, гарантированных статьей 37 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и, следовательно, требует единого регулирования на территории Российской Федерации в соответствии со статьями 55 (часть 3) и 71 (пункт «в») Конституции Российской Федерации, т. е. может осуществляться только федеральным законодателем.

Закрепление в федеральном законе единого для Российской Федерации перечня оснований прекращения трудового договора по инициативе работодателя

является одной из существенных гарантий права на труд. Этот перечень не может быть расширен актами субъектов Российской Федерации.

[Соответствует Конституции Российской Федерации норма, предусматривающая] возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию, исключающему продолжение прежней работы, и не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 37 (часть 1), 55 (часть 3) и 76 (часть 5), - в части, [норма, предусматривающая] возможность увольнения муниципального служащего в случаях осуждения к наказанию, не исключающему продолжение прежней работы.

[Соответствует Конституции Российской Федерации норма, предусматривающая] возможность увольнения муниципального служащего вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации, и не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 37 (часть 1), 55 (часть 3) и 76 (часть 5) [норма, предусматривающая] возможность увольнения муниципального служащего в случае выражения недоверия представительным органом местного самоуправления¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. Постановлением Конституционного Суда РФ от 29 мая 1998 г. положение части 4 статьи 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми», которым было отсрочено введение в действие таких же ограничений в отношении государственных служащих (о несовместимости депутатского мандата со статусом государственного служащего), признано не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 72 (п. «н»), 76 (ч. 5) и 77 (ч. 1).

То обстоятельство, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации), само по себе не означает, что данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении государственных служащих не может быть применена к муниципальным служащим.

Из Федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что государственная служба, как и муниципальная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжена с требованиями недопустимости их совмещения с какой-либо иной публичной деятельностью. Это подтверждается и правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 10 апреля 1997 г. по жалобе гражданина П. И. Забродина, согласно которому федеральный законодатель вправе распространить на муниципальных служащих ограничения, предусмотренные для государственных служащих. Поэтому положение Закона Брянской области «О муниципальной службе в Брянской области», по поводу которого прокуратура Брянской области обратилась в Брянский областной суд, является, по существу, аналогич-

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 декабря 2003 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Ивановской области "О муниципальной службе Ивановской области" в связи с запросом Законодательного собрания Ивановской области».

ным положению Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми», признанному ранее не соответствующим Конституции Российской Федерации¹.

Из определения Конституционного Суда РФ. Реализуя полномочия Российской Федерации в области организации местного самоуправления (статья 72, пункт «н» части 1 Конституции Российской Федерации) и устанавливая... общие принципы организации муниципальной службы и основы правового положения муниципальных служащих в Российской Федерации, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования о соблюдении возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы, как это установлено для государственных служащих².

Из определения Конституционного Суда РФ. То обстоятельство, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации, статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), само по себе не означает, что правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации в отношении государственных служащих не может быть применена к муниципальным служащим, исполняющим обязанности по муниципальной должности муниципальной службы.

Из федеральных законов «Об основах государственной службы в Российской Федерации» и «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» следует, что муниципальная служба как профессиональная деятельность, которая осуществляется на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, так же как и государственная служба, в силу своего публично-правового характера сопряжена с определенными требованиями... Федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей, в том числе требование о соблюде-

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14 января 1999 г. № 23-О «По запросу Брянской областной Думы о проверке конституционности пункта 2 статьи 22 Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 2.

² Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. № 45-О. Официально не опубликовано.

нии возрастных критериев при приеме на муниципальную службу и увольнении по достижении предельного возраста для нахождения на муниципальной должности муниципальной службы¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Субъект Российской Федерации не вправе без согласия гражданина обязывать его при поступлении на муниципальную службу предоставлять справку о состоянии своего здоровья².

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-0 «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре", статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе РФ" и статьи 20¹ Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

² См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 389.

Глава 9

МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

«Создание ассоциаций местных властей и союзов городов в Российской Федерации обусловлено перестройкой общественно-политической системы России и происходящими в ней социально-экономическими реформами. В период 1987-1993 гг. успел проявиться и сформироваться слой местных политиков, осознавших себя представителями прежде всего местного населения, а не государства "вообще".

Политизированные властные вертикали становятся тормозом для реализации местных интересов, что вынуждает руководителей местных органов власти строить новые, горизонтальные связи. Уже к концу 1990 г. организационно оформляются такие ассоциации, как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России и др. Усилия этих ассоциаций направляются прежде всего на изменение порядка формирования местных бюджетов, решение вопросов муниципальной собственности, установление границ городских земель. Но вскоре ассоциации сталкиваются с невозможностью закрепления, а тем более развития достигнутых результатов. Их интересы объективно приходят в противоречие с действующим федеральным законодательством»¹.

С этого момента начинается объединение региональных ассоциаций на общероссийском уровне, что приводит к созданию всероссийских союзов - Союза российских городов и Союза малых городов России. Их регистрация осуществлялась в соответствии со специальным постановлением Правительства РФ от 16 сентября 1993 г. № 918 «О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Правовые основы деятельности ассоциаций и союзов местных властей составляют: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, федеральные законы «Об общественных объединениях», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О некоммерческих организациях».

В Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросам межмуниципального сотрудничества была посвящена одна статья. В статье 10 Закона предусматривалось, что муниципальные образования в целях ко-

¹ По материалам, подготовленным Управлением Администрации Президента РФ по вопросам местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 8.

ординации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц». Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления. В новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» этому вопросу посвящена целая глава, состоящая из четырех статей.

В настоящее время на межрегиональном уровне работают Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Юга России, Союз городов Северо-Запада России, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера, и ряд других. По отраслевому принципу созданы ассоциации закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО) Минатома России, Минобороны России, Союз городов-научгородов. На общероссийском уровне действуют Союз российских городов, Союз малых городов России, Российский союз местных властей.

На уровне субъектов Российской Федерации такие ассоциации или союзы существуют уже во многих регионах. Но во многих субъектах Российской Федерации реально функционирующие ассоциации местного самоуправления еще нужно сформировать. При этом, по мнению автора, целесообразно создавать союз городов (муниципальных образований - населенных пунктов) и ассоциацию районов (муниципальных образований территориального типа).

«Федеральный закон "О некоммерческих организациях" задает достаточно узкие рамки целей деятельности объединений юридических лиц (ассоциаций и союзов) - координация деятельности, представление и защита общих имущественных интересов этих юридических лиц запрещает ассоциациям и союзам заниматься предпринимательской деятельностью, предусматривает субсидиарную ответственность членов ассоциации (союза) по обязательствам ассоциации (союза). Поэтому более приемлемой организационно-правовой формой объединения муниципальных образований автор считает форму фонда. Причем работа фонда должна строиться на организационных принципах консорциума: соглашения о совместной деятельности заинтересованных лиц с конкретными целями, конкретным планом работ на конкретный срок, с конкретными обязательствами участников соглашения, конкретным механизмом взаимодействия участников друг с другом и их ответственности друг перед другом.

Более того, целесообразно предусмотреть, что в число участников такого консорциума могут входить не только муниципальные образования, но и другие заинтересованные в развитии местного самоуправления юридические лица, берущие на себя определенные функции в совмест-

ной деятельности. Дело в том, что союзы и ассоциации только муниципальных образований не в состоянии выполнять целый ряд политических и организационных функций, необходимых для развития местного самоуправления: они юридически не могут играть роль и пользоваться правами общественно-политических объединений граждан; они не дают возможности прямо участвовать в их работе физическим лицам, не состоящим на муниципальной службе, но заинтересованным в развитии местного самоуправления»¹.

К настоящему моменту стихийно сложилась система организационных объединений и союзов местных властей, которая представлена ниже.

§ 1. Ассоциации и союзы местных властей, действующие на общероссийском уровне

Основные функции, реализуемые ассоциациями и союзами местных властей, действующими на общероссийском уровне:

- 1) защита (лоббирование) интересов своих индивидуальных и коллективных членов в федеральных органах государственной власти;
- 2) участие в законопроектной работе на федеральном уровне, в подготовке и реализации федеральных программ государственной поддержки местного самоуправления;
- 3) организация совместной хозяйственной деятельности местных властей в вопросах, требующих решения на федеральном уровне;
- 4) организация информационного обмена опытом работы посредством издания различных материалов, проведения мероприятий;
- 5) организация международного сотрудничества в сфере местного самоуправления.

Примерами общероссийских организаций являются: Конгресс муниципальных образований, Союз российских городов, Ассоциация малых и средних городов России, Российский Союз местных властей (РСМВ)².

Конгресс муниципальных образований - это общероссийское объединение ассоциаций и союзов муниципальных образований (городских и сельских поселений, районов и других территорий) России, созданное для защиты интересов их жителей (местных сообществ). Учредителями Конгресса являются 43 ассоциации муниципальных образований России. Конгресс является некоммерческой организацией в форме ассоциа-

¹ Кириллов Ю. Ассоциации и союзы муниципальных образований в России. По материалам сайта www.rels.obninsk.com/Eng/Rel/Lg/9806/03-01.htm.

² Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosvltimestsamouprav_2.html.

ции, зарегистрирован Минюстом России Федерации 30 октября 1998 г. (свидетельство о регистрации от 30 октября 1998 г. № ЮР-41). Создание Конгресса поддержано Указом Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»¹.

Основные цели Конгресса: 1) становление и развитие местного самоуправления как политического института и основы гражданского общества России; 2) создание условий для комплексного социально-экономического развития муниципальных образований; 3) координация взаимодействия муниципальных образований Российской Федерации и их объединений с федеральными и региональными органами власти с целью защиты интересов местного самоуправления.

Союз российских городов - добровольное объединение отдельных городов и ассоциаций городов, в котором интересы представляют официальные представители власти этих городов. Учрежден в марте 1991 г. полномочными представителями 58 городов - центров национальных и региональных образований. Зарегистрирован Минюстом России в июне 1991 г. Как организационная структура Союз является в настоящее время одним из наиболее крупных объединений местных властей в Российской Федерации. Членство в нем официально оформили 90 городов России с общим населением более 53 млн человек. В состав Союза входят несколько территориальных ассоциаций городов (в том числе Ассоциация городов Северо-Запада России, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация закрытых административно-территориальных образований). С учетом ассоциированных членов Союз объединяет 250 муниципальных образований Российской Федерации. В рамках Союза выделен ряд секций по наиболее актуальным направлениям развития городов. Наиболее эффективно работают такие секции: «Бюджет и финансы города», «Приватизация и управление муниципальной собственностью», «Градостроительство и землеустройство», «Экология города».

Авторитет среди руководителей городов и населения Союз завоевал прежде всего настойчивой работой по подготовке проектов законодательных актов и корректировке действующего законодательства, затрагивающего вопросы функционирования городов, создания правовой основы, гарантирующей самостоятельность городских бюджетов, закрепление на долговременной основе стабильных доходных источников местных бюджетов. Внесены поправки в законодательство, касающиеся проблем собственности, налоговой системы, охраны окружающей среды.

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 43. Ст. 5336.

Российский Союз местных властей (РСМВ) - союз муниципальных образований Российской Федерации, представленных руководителями органов местного самоуправления. Создан учредительной конференцией в декабре 1995 г. Образование РСМВ поддержано Правительством РФ. Союз зарегистрирован Минюстом России в сентябре 1996 г. Основной целью деятельности РСМВ является координация усилий муниципальных образований по более эффективному осуществлению своих прав и интересов, социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Союз представительных органов местного самоуправления России. 11 апреля 2003 г. Собрание руководителей представительных органов местного самоуправления городов России (под председательством Я. П. Силина, председателя Екатеринбургской городской Думы), действующее уже более пяти лет, было преобразовано в Союз представительных органов местного самоуправления России. Подписан учредительный договор о создании Союза. Цель создания Союза - объединение усилий представительных органов России по развитию и совершенствованию системы местного самоуправления, защита прав и законных интересов муниципальных образований, повышение роли органов представительной власти¹.

Союз малых городов России создан по инициативе руководителей малых городов России на учредительной конференции в июле 1991 г. и зарегистрирован Минюстом России в августе 1991 г. Союз малых городов России - один из разработчиков и заказчик Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономических реформ. Программа утверждена постановлением Правительства РФ 28 июня 1996 г.

В соответствии со статьей 67 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований считается созданным, при условии если в его состав входят советы муниципальных образований не менее $\frac{2}{3}$ субъектов Российской Федерации. В состав единого общероссийского объединения муниципальных образований могут входить иные объединения муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований в порядке, определяемом Президентом РФ, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных

¹ По материалам сайта www.mspc.ru/cgi-bin/print.pl?id=148.

властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы. Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

§ 2. Межрегиональные объединения местных властей Российской Федерации

Основные функции:

- 1) организация совместной хозяйственной деятельности своих членов на межрегиональном уровне, формирование совместных программ развития;
- 2) организация межрегиональных информационных систем, создание и ведение банков данных;
- 3) подготовка предложений для организационных структур местного самоуправления общероссийского уровня по вопросам федерального законодательства и другим проблемам, требующим решения на федеральном уровне.

Примерами межрегиональных объединений являются¹:

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ), Ассоциация городов Юга России, Союз городов Северо-Запада России (СГ СЗР), Ассоциация муниципальных образований «Города Урала», Ассоциация городов Поволжья.

Ассоциация сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) - добровольная межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия городов Сибири и Дальнего Востока. Создана в 1986 г., зарегистрирована в мэрии г. Новосибирска в сентябре 1993 г. Представительство городов-членов осуществляется органами местного самоуправления в лице их руководителей. Членами АСДГ являются 79 городов Сибири и Дальнего Востока с общим населением около 13 млн человек. В составе АСДГ действуют: Координационный совет по экономике, Координационный совет по информационно-аналитической работе, секции по вопросам местного самоуправления, управления муниципальным имуществом, жилищно-коммунального комплекса, защиты потребителей, информатизации пресс-служб.

Ассоциация городов Юга России (АГИОР) была создана в 1991 г. и объединяет 22 крупных города Южнорусского региона, в том числе

¹ Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosv!stimestsamouprav_2.html.

столицы всех республик Северного Кавказа. Ассоциированными членами АГЮР являются Ереван и Сухуми. Города - члены Ассоциации представлены в ней руководителями органов местного самоуправления.

Союз городов Северо-Запада России зарегистрирован мэрией г. Череповца Вологодской области в январе 1996 г. как внебюджетный Фонд «Организационно-методический центр». Города, входящие в Союз, представлены в нем руководителями органов местного самоуправления.

Союз городов Заполярья и Крайнего Севера образован учредительной конференцией в декабре 1993 г., зарегистрирован Минюстом России в декабре 1998 г. и действует как Ассоциация экономического взаимодействия «Союз городов Заполярья и Крайнего Севера». Города, входящие в Союз, представлены в нем руководителями органов местного самоуправления.

В статье 68 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (в ред. от 2 июля 2005 г.).

В соответствии со статьей 69 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом «О некоммерческих организациях», иными федеральными законами.

§ 3. Ассоциации городов и союзы субъектов Российской Федерации (региональные союзы)

Основные функции:

- 1) представление и защита местных властей в органах государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 2) участие в законопроектной деятельности края, области, республики, когда затрагиваются интересы местного самоуправления, организация взаимопомощи в создании местных нормативных актов;

3) обмен опытом, обеспечение представителей местных властей (особенно малых городов, поселков) информацией, полученной из общероссийских и межрегиональных ассоциаций;

4) кооперирование в решении задач социально-экономического развития, участие в реализации региональных программ.

Региональные ассоциации, союзы в настоящее время созданы примерно в половине субъектов Российской Федерации. В качестве некоторых примеров можно назвать¹: Дагестанский республиканский союз муниципальных образований «Союз местных властей Дагестана», Ассоциацию местного самоуправления Республики Карелия, Ассоциацию муниципальных образований Алтайского края, Ассоциацию экономического взаимодействия Приморского края «Северное Приморье», Некоммерческую организацию «Ассоциация местных властей» Владимирской области, Ассоциацию городов, поселков, сельсоветов Калужской области, Ассоциацию представительных органов местного самоуправления городов и районов Кемеровской области, Ассоциацию администраций, районов и городов Рязанской области по координации деятельности органов местного самоуправления, Союз муниципальных образований Сахалинской области, Союз экономического взаимодействия муниципальных образований Тюменской области, Союз местных властей Свердловской области, Ассоциацию сельских муниципальных образований (Челябинская область).

Некоммерческая ассоциация - «Союз муниципальных образований Ульяновской области»^{*2} создана в целях необходимости совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, решения его проблем. Целью Ассоциации также является взаимодействие органов местного самоуправления области, выражение их общих интересов, эффективности решения общественно значимых проблем. Почетным председателем Союза муниципальных образований Ульяновской области был избран губернатор области Владимир Шаманов.

Союз глав Республики Саха (Якутия) был создан 7 июня 2003 г. на учредительном собрании глав муниципальных образований республики. Создание Союза вызвано тем, что сегодня главы муниципальных образований не владеют достаточным опытом и наработками в отношении перехода на местное самоуправление. Главам предстоит объединить усилия для успешного, грамотного перехода на местное самоуправление. Союз

¹ Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosvstimestsamouprav_2.html.

² По материалам сайта www.nta-nn.ru/?id=11193.

намерен выработать такие меры, чтобы вовремя быть информированным о местном самоуправлении¹.

На основании статьи 66 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 23 декабря 2003 г.), применяемыми к ассоциациям.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

§ 4. Специализированные ассоциации и союзы местных властей Российской Федерации

Функции этого типа ассоциаций и союзов в целом аналогичны функциям региональных и межрегиональных объединений с учетом специфики и характера объединенного круга городов, входящих в ассоциацию или союз.

В настоящее время к ним относятся²: Ассоциация ЗАТО Минатома России, Ассоциация ЗАТО Минобороны России, Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов.

Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Минобороны и Миноборонпрома России образована учредительной конференцией граждан, проживаю-

¹ По материалам сайта www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=3509276&s=2.

² Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosvltimests_amouprav_2.html.

3) обмен опытом, обеспечение представителей местных властей (особенно малых городов, поселков) информацией, полученной из общероссийских и межрегиональных ассоциаций;

4) кооперирование в решении задач социально-экономического развития, участие в реализации региональных программ.

Региональные ассоциации, союзы в настоящее время созданы примерно в половине субъектов Российской Федерации. В качестве некоторых примеров можно назвать¹: Дагестанский республиканский союз муниципальных образований «Союз местных властей Дагестана», Ассоциацию местного самоуправления Республики Карелия, Ассоциацию муниципальных образований Алтайского края, Ассоциацию экономического взаимодействия Приморского края «Северное Приморье», Некоммерческую организацию «Ассоциация местных властей» Владимирской области, Ассоциацию городов, поселков, сельсоветов Калужской области, Ассоциацию представительных органов местного самоуправления городов и районов Кемеровской области, Ассоциацию администраций, районов и городов Рязанской области по координации деятельности органов местного самоуправления, Союз муниципальных образований Сахалинской области, Союз экономического взаимодействия муниципальных образований Тюменской области, Союз местных властей Свердловской области, Ассоциацию сельских муниципальных образований (Челябинская область).

Некоммерческая ассоциация – «Союз муниципальных образований Ульяновской области»² создана в целях необходимости совершенствования основ организации и функционирования местного самоуправления, решения его проблем. Целью Ассоциации также является взаимодействие органов местного самоуправления области, выражение их общих интересов, эффективности решения общественно значимых проблем. Почетным председателем Союза муниципальных образований Ульяновской области был избран губернатор области Владимир Шамапов.

Союз глав Республики Саха (Якутия) был создан 7 июня 2003 г. на учредительном собрании глав муниципальных образований республики. Создание Союза вызвано тем, что сегодня главы муниципальных образований не владеют достаточным опытом и наработками в отношении перехода на местное самоуправление. Главам предстоит объединить усилия для успешного, грамотного перехода на местное самоуправление. Союз

¹ Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosvltimestsamouprav_2.html.

² По материалам сайта www.nta-nn.ru/?id=11193.

намерен выработать такие меры, чтобы вовремя быть информированным о местном самоуправлении¹.

На основании статьи 66 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (в ред. от 23 декабря 2003 г.), применяемыми к ассоциациям.

Съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации:

- 1) утверждает устав совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- 2) определяет размеры и порядок уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации и содержание органов управления совета муниципальных образований;
- 3) избирает органы управления совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации;
- 4) осуществляет иные полномочия, определенные уставом совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

§ 4. Специализированные ассоциации и союзы местных властей Российской Федерации

Функции этого типа ассоциаций и союзов в целом аналогичны функциям региональных и межрегиональных объединений с учетом специфики и характера объединенного круга городов, входящих в ассоциацию или союз.

В настоящее время к ним относятся²: Ассоциация ЗАТО Минатома России, Ассоциация ЗАТО Минобороны России, Союз развития наукоградов России, Ассоциация шахтерских городов.

Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Минобороны и Миноборонпрома России образована учредительной конференцией граждан, проживаю-

¹ По материалам сайта www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=3509276&s=2.

Сведения получены с сайта Минэкономразвития России www.economy.gov.ru/merit/dep_urms_organigosvJstimestsamouprav_2.html.

щих в ЗАТО указанных ведомств, в декабре 1993 г. и зарегистрирована Минюстом России в апреле 1994 г. Предусмотрено индивидуальное (в лице отдельных граждан) и коллективное (коллективы предприятий, учреждений, организаций) членство в Ассоциации.

Ассоциация содействия гражданам закрытых административно-территориальных образований Минатома России образована учредительной конференцией граждан, проживающих в ЗАТО Минатома России, в феврале 1995 г. и зарегистрирована Минюстом России в марте 1995 г. Предусмотрено индивидуальное и коллективное членство в Ассоциации.

Союз развития наукоградов является основанной на членстве некоммерческой организацией в форме некоммерческого партнерства. Создан 15 городами с высокой концентрацией интеллектуального и научно-технического потенциала - наукоградами и академгородками, а также гражданами Российской Федерации. Союз создан в декабре 1996 г.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

234 Глава 10. Финансово-экономические основы местного самоуправления

§ 2. Муниципальная собственность

Институт муниципальной собственности получил свое закрепление в Законе 1990 г. «О собственности в РСФСР», Законе 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР». Закон 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» устанавливал, что муниципальная собственность является достоянием населения соответствующей территории, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью должно осуществляться в интересах населения. В 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В Приложении 3 этого постановления содержался перечень объектов, относящихся к муниципальной собственности и подлежащих передаче в муниципальную собственность городов и районов. В 1992 г. Президент РФ распоряжением от 18 марта 1992 г. № 114-рп утверждает Положение «Об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядка оформления прав собственности»¹.

В настоящее время в соответствии с Гражданским кодексом РФ (статьи 125 и 215) и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (статья 51) органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

Согласно статье 215 ГК РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ (статьи 294, 296). Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования.

Российской Федерации о равной защите всех форм собственности следует, что не только право частной собственности, но и право собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований может быть ограничено лишь федеральным законом и лишь если это необходимо для защиты указанных конституционных ценностей и если такое ограничение является соразмерным, т. е. его характер соответствует тем конституционно защищаемым целям, ради которых оно вводится¹.

В соответствии со статьей 29 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в состав муниципальной собственности входили средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

В Федеральном законе 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления» представлен другой подход к определению муниципальной собственности. В соответствии со статьей 50 Федерального закона в собственности муниципальных образований может находиться:

- 1) имущество, предназначенное для решения установленных Федеральным законом вопросов местного значения;
- 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения, в случае если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом. В собственности муниципальных образований также

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22 ноября 2000 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 5 Федерального закона "О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиздания Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 1.

может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

В Законе проводится разграничение имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и в собственности городских округов:

Разграничение объектов собственности между поселениями
и муниципальными районами

В собственности поселений могут находиться:	В собственности муниципальных районов могут находиться:
1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;	1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;
2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;	2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;
3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;	
4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;	3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;
	4) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;

Здесь и далее сохранена нумерация, используемая в Законе.

Продолжение таблицы

В собственности поселений могут находиться:	В собственности муниципальных районов могут находиться:
5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;	5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;	6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
	7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
	8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
7) библиотеки;	12) межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы;
8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;	
9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные в границах поселения;	
10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;	
11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том	

Окончание таблицы

В собственности поселений могут находиться:	В собственности муниципальных районов могут находиться:
числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;	
12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;	9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
	10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;
13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;	11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;
14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;	13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;	14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;
16) обособленные водные объекты на территории поселения;	15) обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района;
17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения;	
18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения	16) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района

При разграничении собственности особенно важно учитывать тот факт, что собственность выступает как источник доходов и как инфраструктура для осуществления определенных задач. В связи с этим при разграничении собственности в обязательном порядке за органами мест-

ного самоуправления должны быть закреплены имущественные объекты и земельные участки, которые составляют инфраструктуру предметов ведения местного самоуправления (земельные участки под инженерными сетями общего пользования, предприятия инженерной инфраструктуры и т. д.). Очень важно при этом обеспечить завершенность технологических циклов.

Несмотря на то что объекты муниципальной собственности определены во многих нормативно-правовых актах, нередко возникают судебные иски в связи с разграничением права собственности.

Из практики арбитражных судов РФ. В удовлетворении исковых требований о признании права муниципальной собственности на здание, о признании недействительными записей в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество, свидетельств о государственной регистрации права федеральной собственности отказано, поскольку имущество высших учебных заведений является объектом, относящимся исключительно к федеральной собственности, не подлежащим передаче в собственность субъектов Российской Федерации либо муниципальную собственность¹.

В соответствии с гражданским законодательством имущество, входящее в состав муниципальной собственности, имеет как бы двойную природу². Одна его часть закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями соответственно на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления, а другая - средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное в указанном выше порядке, - составляет муниципальную казну муниципального образования. При этом муниципальное унитарное предприятие, за которым имущество закреплено на праве хозяйственного ведения, не вправе распоряжаться этим имуществом без согласия органов местного самоуправления.

Право муниципальной собственности возникает из оснований, предусмотренных законами и иными правовыми актами. Можно выделять административные и гражданско-правовые способы. Административный порядок целиком связывается с волей одной стороны - государства и реализуется при издании акта органа государственной власти. Более отвечающим интересам местного самоуправления способом перехода прав на объекты собственности являются гражданско-правовые договоры и сделки. Муниципальное образование вправе заключать их с другими субъектами гражданских прав. В этом случае учитывается воля обеих сторон, что ставит органы местного самоуправления в равное положение с контрагентом.

¹ См.: Постановление Высшего Арбитражного Суда РФ от 3 февраля 2004 г. № 13904/03.

² Овчинников И. И. Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 139-140.

В статье 4 Закона Московской области от 25 июля 1996 г. № 45/96-ОЗ «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области»¹ закрепляются следующие способы формирования муниципальной собственности:

1) путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд;

2) путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации;

3) при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность (далее - разграничение государственной собственности в Российской Федерации) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Московской области;

4) при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом;

5) при передаче объектов государственной собственности Московской области (далее - областной собственности) в муниципальную собственность в порядке, установленном данным Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом;

6) при разграничении муниципальной собственности, в случае если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования;

7) при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований;

8) путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности;

9) по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

На основании части 2 статьи 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных

¹ Вестник Московской областной Думы. 1996. № 10.

образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

В статье 6 Закона «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области» закрепляются следующие основания прекращения права муниципальной собственности: в случае гибели или уничтожения имущества; при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации; в порядке разграничения муниципальной собственности; путем обращения: взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом Российской Федерации или договором; по иным основаниям, предусмотренным законами Российской Федерации.

Исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления является установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе порядка и условий приватизации муниципальной собственности. Представительные органы местного самоуправления осуществляют контроль за деятельностью иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного имущества и об основах приватизации муниципального имущества в Российской Федерации»¹ (в ред. от 18 июля 2005 г.) определяет основные способы приватизации муниципального имущества (статья 13):

- 1) преобразование унитарного предприятия в открытое акционерное общество;
- 2) продажа государственного или муниципального имущества на аукционе;
- 3) продажа акций открытых акционерных обществ на специализированном аукционе;
- 4) продажа государственного или муниципального имущества на конкурсе;
- 5) продажа за пределами территории Российской Федерации находящихся в государственной собственности акций открытых акционерных обществ;
- 6) продажа акций открытых акционерных обществ через организатора торговли на рынке ценных бумаг;
- 7) продажа государственного или муниципального имущества посредством публичного предложения;

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

8) продажа государственного или муниципального имущества без объявления цены;

9) внесение государственного или муниципального имущества в качестве вклада в уставные капиталы открытых акционерных обществ;

10) продажа акций открытых акционерных обществ по результатам доверительного управления.

Важнейшим документом в области приватизации муниципального имущества является местная программа приватизации. В Законе Московской области «Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области» (часть 5 статьи 8) закрепляется, что местные программы приватизации могут устанавливать: ограничения на приватизацию отдельных объектов муниципальной собственности, в том числе сданных в аренду (кроме выкупа имущества по договорам аренды с правом выкупа); перечень объектов, намеченных к приватизации, и обоснование их выбора, критерии выбора способа приватизации объектов муниципальной собственности; дополнительные льготы при приватизации объектов муниципальной собственности, предоставляемые представителям определенных социальных групп; прогноз поступления средств от приватизации; направления использования средств, поступивших в местный бюджет от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности; иные положения. В настоящее время в литературе вопросам приватизации уделяется значительное внимание.

В Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»¹ (в ред. от 8 декабря 2003 г.) унитарное предприятие определяется как коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником (статья 2). Имущество муниципального унитарного предприятия принадлежит на праве собственности муниципальному образованию. От имени муниципального образования права собственника имущества унитарного предприятия осуществляют органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Имущество унитарного предприятия принадлежит ему на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления, является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками унитарного предприятия. Унитарное предприятие не вправе создавать в качестве юридического лица другое унитарное предприятие путем передачи ему части своего имущества (дочернее предприятие). Унитарное предприятие может от своего имени приобретать и осуществ-

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

лять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий: унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, - муниципальные предприятия; унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, - муниципальные казенные предприятия.

Унитарное предприятие несет ответственность по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Унитарное предприятие не несет ответственность по обязательствам собственника его имущества (муниципального образования). Муниципальное образование не несет ответственность по обязательствам муниципального предприятия, за исключением случаев если несостоятельность (банкротство) такого предприятия возникла по вине собственника его имущества. Муниципальные образования несут субсидиарную ответственность по обязательствам своих казенных предприятий при недостаточности их имущества.

В статье 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о муниципальном заказе. Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги или случаев закупки товаров, заказа работ и услуг у единственного исполнителя. Порядок формирования, 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.

§ 3. Местный бюджет

В соответствии с Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» *местный бюджет - бюджет муниципального образования, формирование, утверждение и исполнение которого осуществляют органы местного самоуправления.*

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет и право на получение в процессе осуществления бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и средств из бюджета субъекта Российской Федерации. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования. Органы государственной власти гарантируют: право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов; право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов; компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

Формирование местного бюджета осуществляется путем применения единой методологии, государственных минимальных социальных стандартов, социальных норм, устанавливаемых органами государственной власти. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в процессе осуществления бюджетного регулирования и органы местного самоуправления в процессе формирования местных бюджетов руководствуются государственными минимальными социальными стандартами, социальными нормами, нормативами минимальной бюджетной обеспеченности. *Бюджетное регулирование* - процесс распределения доходов и перераспределения средств между бюджетами разных уровней в целях выравнивания доходной базы местных бюджетов, осуществляемый с учетом государственных минимальных социальных стандартов. *Социальные нормы* - показатели необходимой обеспеченности населения важнейшими жилищно-коммунальными, социально-культурными и другими услугами в натуральном и денежном выражении.

В качестве составной части местных бюджетов могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями. Порядок разработки, утверждения и исполнения этих смет определяется органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с уставом муниципального образования.

В статье 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района. Органы местного самоуправ-

ления 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 Бюджетным кодексом РФ, федеральным законодательством, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации. В местных бюджетах отдельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, и субвенции, предоставленные для обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также осуществляемых 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.

Доходная часть местных бюджетов

Доходы бюджета - денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).

Доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов, она также может включать финансовую помощь в различных формах (дотации, субвенции, средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований), средства по взаимным расчетам.

***Собственные доходы** – налоговые и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и направляемые в местные бюджеты.*

В статье 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что к собственным доходам местных бюджетов относятся:

- 1) средства самообложения граждан;
- 2) доходы от местных налогов и сборов;
- 3) доходы от региональных налогов и сборов;
- 4) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней и другие безвозмездные перечисления;
- 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
- 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
- 9) добровольные пожертвования;
- 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.

Муниципальным органам в период 1994–1996 гг. было предоставлено право вводить налоги и сборы, не предусмотренные российским законодательством. В 24 регионах были введены местные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством¹. В то время номенклатура местных налогов и сборов, по данным Минфина России, превы-

¹ Аналитическая справка о финансовых основах местного самоуправления и формировании бюджетов муниципальных образований в 1998 г. Подготовлена Управлением Президента РФ по вопросам местного самоуправления // Городское управление. 1997. № 8. С. 9.

шала 170, а со всевозможными модификациями - более 1000¹. Среди вводимых налогов были: налог на содержание излишнего поголовья дойных коров (Башкирия), налог за использование иностранных алфавитов в названиях предприятий (Курская, Липецкая и Орловская области), налог за освещение фасадов зданий (Московская область), налог за проезд по автодорожному мосту (Саратовская область), налог на въезд иногородних транспортных средств (Новосибирск, Барнаул, Оренбург), налог на проведение торжественных свадебных обрядов (Волгоградская область), налог на захоронение (Курская область), а также налоги на прогон скота, на соль, на футбольную команду и др.²

Сейчас ситуация с введением местных налогов и сборов существенно изменилась. В статье 15 Налогового кодекса РФ дается перечень местных налогов и сборов:

- 1) земельный налог;
- 2) налог на имущество физических лиц.

Причем перечень местных налогов является закрытым и расширительному толкованию органами местного самоуправления не подлежит.

Из определения Конституционного Суда РФ. В ряде статей Конституции Российской Федерации закреплён принцип единой финансовой политики, включая налоговую, и единства налоговой системы. Установление налогов и сборов осуществляется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, что следует из статей 71 (пункт «з»), 73 и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Применительно к субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл.

Вопрос об определении правового содержания этого понятия применительно к местным налогам в Постановлении от 21 марта 1997 г. не рассматривался. Однако изложенная в нем правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации имеет общее значение и касается всех налогов, в том числе местных. В частности, положение о том, что определение смысла понятия «установление налогов и сборов» возможно только с учетом основных прав человека и гражданина, закрепленных в статьях 34 и 35 Конституции Российской Федера-

¹ Формирование и исполнение бюджета города // Городское управление. 1998. № 3. С. 57.

² См.: *Починок А.* Мне не важно, где вы взяли шифер, но платите налог с дачи // Комсомольская правда. 1997. 5 июня; *Овчинников И. И.* Финансово-экономическая основа местного самоуправления // Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С. 170, 171.

ции, а также конституционного принципа единства экономического пространства, распространяется и на установление налогов и сборов органами местного самоуправления. Отсюда следует, что органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законом. Иное понимание смысла содержащегося в статье 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации понятия «установление местных налогов и сборов» противоречило бы действительному содержанию Конституции Российской Федерации.

Исчерпывающий характер перечня местных налогов, содержащегося в статье 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», вытекает и из Федерального закона от 25 сентября 1997 года «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно его статье 1 собственные доходы местного самоуправления - это **налоговые** и неналоговые платежи, закрепляемые за местными бюджетами полностью или частично на постоянной основе федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации, а также вводимые представительными органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следовательно, представительные органы местного самоуправления вправе самостоятельно решать лишь вопрос, вводить или не вводить те местные налоги, которые перечислены в статье 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹.

Эту позицию Конституционный Суд РФ подтвердил и в Определении от 7 октября 1999 г. № 169-0. Предметом обращения в данном случае явилась статья 2 Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"», которая устанавливает, что с введением в действие законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации налога с продаж на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации не взимаются определенные местные налоги. Заявитель **полагал**, что этим ограничиваются права местного самоуправления. Конституционный Суд РФ, подтвердив свою прежнюю правовую позицию о том, что перечень налогов разного уровня и их соотношение находятся в воле федерального законодателя (т. е. оспариваемое положение соответствует Конституции РФ), дополнил ее следующим образом²:

Из определения Конституционного Суда РФ. Законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно решать,

¹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 1998 г. № 22-О // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 3.

² См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2003. С. 164, 165.

сохранить ли прежнюю структуру налогов и сборов или ввести на своей территории налог с продаж с одновременной отменой налогов и сборов, перечисленных в оспариваемой норме, что и было сделано заявителем. Принимая решение о введении на своей территории налога с продаж, он обязан, учитывая конкретные условия и особенности, в том числе интересы муниципальных образований, оценить, как это отразится на формировании доходной части как регионального, так и местных бюджетов.

Иными словами, так или иначе учитывать интересы муниципальных образований законодатель субъекта Российской Федерации обязан.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» к другим собственным доходам местных бюджетов относятся:

- 1) доходы от приватизации и реализации муниципального имущества;
- 2) не менее 10% доходов от приватизации государственного имущества, находящегося на территории муниципального образования, проводимой в соответствии с государственной программой приватизации;
- 3) доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, включая аренду нежилых помещений, и муниципальных земель;
- 4) платежи за пользование недрами и природными ресурсами, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) доходы от проведения муниципальных денежно-вещевых лотерей;
- 6) штрафы, подлежащие перечислению в местные бюджеты в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- 7) государственная пошлина, установленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 8) не менее 50% налога на имущество предприятий (организаций);
- 9) подоходный налог с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью без образования юридического лица.

К собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе. К указанным доходам относятся:

- 1) часть подоходного налога с физических лиц в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 2) часть налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;
- 3) часть налога на добавленную стоимость по товарам отечественного производства (за исключением драгоценных металлов и драгоценных камней, отпускаемых из Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации;

4) часть акцизов на спирт, водку и ликероводочные изделия в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации;

5) часть акцизов на остальные виды подакцизных товаров (за исключением акцизов на минеральные виды сырья, бензин, автомобили, импортные подакцизные товары) в пределах не менее 10% в среднем по субъекту Российской Федерации.

Размеры минимальных долей (в процентах) федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе, определяются законодательными органами субъекта Российской Федерации. Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный орган субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с фиксированной формулой для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из их среднего уровня по субъекту Российской Федерации. Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года. Сверх этих долей законодательный орган субъекта Российской Федерации может устанавливать нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

К сожалению, иногда финансы являются «удобным рычагом воздействия на несговорчивых, излишне самостоятельных, по мнению региональных руководителей, глав муниципальных образований. В качестве примера можно привести получившее широкий резонанс в общероссийских средствах массовой информации противостояние между органами государственной власти Омской области и руководством города Омска. Результатом такого конфликта стало то, что из вполне благополучного муниципального образования город превратился в хронического неплательщика по своим обязательствам только потому, что областное Законодательное собрание волевым порядком значительно сократило нормативы отчислений от федеральных налогов городу. Налог на имущество уменьшился в 2 раза, акцизы на спирт, водку, ликероводочные изделия - в 20 раз, акцизы на остальные товары - в 10 раз, налог на добавленную стоимость - в 3 раза, сокращены были и другие поступления. В результате такой операции городской бюджет потерял более 1 млрд руб. Кроме того, через механизм перерегистрации некоторых хозяйствующих субъектов (наиболее крупных налогоплательщиков в городской бюджет) и оформления их на территории другого муниципального образования доходная часть городского бюджета сократилась на сотни миллионов рублей. Ясно, что в подобной ситуации интересы

города, его населения принимались во внимание в самую последнюю очередь»¹.

Население муниципального образования может непосредственно принимать решения о разовых добровольных сборах средств граждан в соответствии с уставом муниципального образования. Собранные в соответствии с указанными решениями средства самообложения используются исключительно по целевому назначению. Органы местного самоуправления информируют население муниципального образования об использовании средств самообложения.

Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (ст. 56 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Вопросы введения и использования данных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Ниже в качестве примера формирования доходной части местного бюджета приводится доходная часть бездефицитного бюджета города Сургута (Тюменская область) на 2003 г.²

Наименование дохода	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
<i>/.</i> Налоговые доходы	7337 655	73,1
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в бюджеты субъектов РФ	3 439 516	
Налог на прибыль организаций, зачисляемый в местные бюджеты	545 955	
Налог на доходы физических лиц	2 372 732	
Акцизы по подакцизным товарам (продукции), производимым на территории РФ	6557	
Лицензионные и регистрационные сборы	270	

¹ См.: Овчинников И. И. Финансы местного самоуправления // Гражданин и право. 2003. № 4, 5.

² Утвержден решением Сургутской городской Думы от 24 декабря 2002 г. № 200-III ГД «О бюджете города на 2003 год».

Продолжение таблицы

Наименование дохода	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности	17 600	
Единый налог на вмененный доход для определенных видов деятельности	69 813	
Налог на имущество физических лиц	7126	
Налог на имущество предприятий	542 171	
Налог с имущества, переходящего в порядке наследования и дарения	1042	
Плата за пользование водными объектами	2619	
Земельный налог за земли городов и поселков	44 492	
Прочие налоги, пошлины и сборы	287 762	
Местные налоги и сборы, всего	36 229	
в том числе:		
- целевой сбор на содержание милиции	3997	
- налог на рекламу	4085	
- лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями	1191	
Прочие местные налоги и сборы, всего	26 956	
в том числе:		
- сбор за право торговли	22117	
- налог на перепродажу автомобилей	777	
- налог на содержание жилфонда и объектов социально-культурной сферы	4062	
///. Неналоговые доходы	612 151	6,1
Дивиденды по акциям, принадлежащим РФ	2500	

Окончание таблицы

Наименование дохода	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности	521 129	
Проценты, полученные от предоставления бюджетных кредитов (бюджетных ссуд) внутри страны	33 982	
Перечисление части прибыли государственных и муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей	16 970	
Административные платежи и сборы	11 120	
Штрафные санкции, возмещение ущерба	26 450	
<i>///. Безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней</i>	<i>1 555 724</i>	<i>15,6</i>
Субвенции, всего	424 380	
в том числе:		
- средства из федерального бюджета	35 668	
- средства из окружного бюджета	388 712	
Дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности	201 027	
Субсидии, всего	930 317	
в том числе:		
- средства из федерального бюджета	35 549	
- средства из окружного бюджета	894 768	
<i>IV. Доходы от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности</i>	<i>528 322</i>	<i>5,2</i>
ВСЕГО ДОХОДОВ	10 033 852	100

Из приведенного примера видно, что на практике при составлении проектов бюджетов и их исполнении часто вообще не проводят различия между собственными и регулирующими доходами. Этому способствует то, что в бюджетной классификации доходов бюджетов также не предусмотрена градация учета доходов по способам зачисления в бюджеты.

К средствам бюджетного регулирования местных бюджетов относятся (часть 3 статьи 9 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»):

- 1) нормативные отчисления от регулирующих доходов;
- 2) дотации и субвенции местным бюджетам;
- 3) средства, выделяемые из фонда финансовой поддержки **муниципальных** образований;
- 4) средства, поступающие по взаимным расчетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

***Дотации** – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов* (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).

***Субвенция** – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов* (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).

***Субсидия** – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации, физическому или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов* (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).

Нормативы отчислений (в процентах) от регулирующих доходов, а также доли (в процентах) средств, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований, устанавливаются путем применения единой методологии, разрабатываемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок предоставления субвенций устанавливается нормативными правовыми актами органов государственной власти. Указанные органы осуществляют контроль за целевым использованием выделенных средств.

Фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей (в процентах) средств муниципаль-

ных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

При решении вопроса об оказании финансовой помощи муниципальным образованиям органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе осуществлять проверку обоснованности предоставления финансовой помощи, а после принятия положительного решения проверять достаточность мер по увеличению доходов местных бюджетов, соблюдению законодательства Российской Федерации по расходованию средств местных бюджетов, включая их целевое использование.

Ниже приводится пример формирования доходной части местного дефицитного бюджета г. Барнаула (Алтайский край) на 2003 г.¹

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
<i>/.</i> Налоговые доходы	<i>2 124 566</i>	<i>58,0</i>
Налоги на прибыль (доход)	1 060 136	
Налог на прибыль	289 644	
Налог на доходы физических лиц	768 026	
Налог на игорный бизнес	2 466	
Налога на товары и услуги	-	
Лицензионные и регистрационные сборы	415 576	
Акцизы по подакцизным товарам (продукции)	118 048	
Лицензионные и регистрационные сборы, зачисляемые в местные бюджеты	37	
Налог с продаж	297 491	
Налоги на совокупный доход	138 506	
Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения	138 506	
Налоги на имущество	318 679	
Платежи за пользование природными ресурсами	167 091	
Налог на добычу полезных ископаемых	72	

¹ Утвержден решением Барнаульской городской Думы от 24 декабря 2002 г. № 301 «О бюджете города Барнаул на 2003 год».

Продолжение таблицы

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Плата за пользование водными объектами	21482	
Земельный налог	145 537	
Прочие налоги, сборы и пошлины	24 578	
Государственная пошлина	9378	
Прочие налоги и сборы, в том числе:	15 200	
- налог на рекламу	9424	
- налог на содержание пожарной охраны и других организаций	5070	
- другие местные налоги и сборы	706	
<i>//. Неналоговые доходы</i>	<i>136 084</i>	<i>3,7</i>
Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, или от деятельности муниципальных организаций	96 200	
Доходы от продажи земли и нематериальных активов	7200	
Поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности	3500	
Штрафные санкции, возмещение ущерба	24 108	
Прочие неналоговые доходы	5076	
<i>Всего собственных доходов</i>	<i>2 260 650</i>	<i>61,7</i>
<i>III. Поступления из вышестоящего бюджета</i>	<i>1 176 195</i>	<i>32,1</i>
Дотация из краевого бюджета	852 993	
Субвенция на содержание бюджетных учреждений	182 618	
Субвенция на реализацию Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»	71353	

Окончание таблицы

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Субсидии на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	18147	
Субсидии малоимущим гражданам по оплате сжиженного газа	21284	
Средства на содержание ведомственных объектов	29800	
ВСЕГО ДОХОДОВ	3 436 845	93,8
ДЕФИЦИТ	226065	6,2
БАЛАНС	3 662 910	100

Нарушение принципа сбалансированности местного бюджета порождает его дефицит. Источниками финансирования дефицита местного бюджета могут быть внутренние источники в двух основных формах: муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска ценных бумаг от имени соответствующего муниципального образования; кредиты, полученные от кредитных организаций (статья 96 Бюджетного кодекса РФ). Совокупность долговых обязательств муниципального образования может существовать в форме: кредитных соглашений и договоров, заключенных муниципальным образованием; займов муниципального образования (муниципальных займов), осуществляемых путем выпуска ценных бумаг от имени муниципального образования; договоров о предоставлении муниципальных гарантий; договоров поручительства муниципального образования по обеспечению исполнения обязательств третьими лицами; долговых обязательств юридических лиц, переоформленных в муниципальный долг на основе правовых актов органов местного самоуправления. Долговые обязательства муниципального образования погашаются в сроки, которые определяются условиями заимствований и не могут превышать 10 лет (статья 110 Бюджетного кодекса РФ)¹.

Программа государственных внутренних заимствований муниципального образования города Барнаул на 2003 год² формируется исходя из следующих принципов: предельный объем муниципального долга

¹ См.: Герасименко Н. В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика. 2003. №4.

² Утверждена решением Барнаульской городской Думы от 24 декабря 2002 г. № 301 «О бюджете города Барнаул на 2003 год».

г. Барнаула составляет 2 260 650 тыс. руб.; предельный объем расходов на обслуживание муниципального долга г. Барнаула составляет 540 800 тыс. руб.; объем муниципальных гарантий г. Барнаула, предоставляемых в текущем финансовом году, составляет 180 200 тыс. руб.; осуществление государственных внутренних заимствований г. Барнаула производится только в случае крайней необходимости для авансирования расходов бюджета.

Для оказания финансовой помощи муниципальным образованиям создается фонд финансовой поддержки муниципальных образований. Фонд финансовой поддержки муниципальных образований создается в бюджете субъекта Российской Федерации (ст. 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления»). Средства фонда финансовой поддержки муниципальных образований формируются путем отчислений от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации.

Распределение средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований осуществляется в соответствии с фиксированной формулой, учитывающей численность населения муниципального образования, долю детей дошкольного и школьного возраста в общей численности населения муниципального образования, долю лиц пенсионного возраста в общей численности населения муниципального образования, площадь территории муниципального образования, уровень душевой обеспеченности бюджетными средствами муниципального образования, а также другие факторы, определяющие особенности данного субъекта Российской Федерации. Доля каждого муниципального образования в общем объеме средств фонда финансовой поддержки муниципальных образований устанавливается в процентах и утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации. Перечисление средств в местные бюджеты из фонда финансовой поддержки муниципальных образований производится ежемесячно всем муниципальным образованиям, имеющим право на финансовую помощь.

«Если общее число муниципальных образований в стране принять за 12 281 (приведенная цифра основана на данных Российского статистического агентства), то объектами муниципальной собственности располагают немногим более 11 000 муниципальных образований. При этом муниципальные предприятия имеются лишь в 4917 муниципальных образованиях; муниципальные учреждения здравоохранения - в 7916, муниципальные учреждения образования - в 8792, муниципальные учреждения культуры и спорта - в 7950, муниципальный жилой фонд и нежилые помещения - в 8510. Таким образом, эффективное функционирование муниципальных образований, успешное решение

органами местного самоуправления вопросов местного значения невозможно обеспечить, опираясь лишь на существующую имущественную базу местного самоуправления»¹.

Поэтому появилась необходимость использовать понятие «минимальная бюджетная обеспеченность, минимальный местный бюджет». В Законе РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» минимальный бюджет определяется как расчетный объем доходов соответствующего бюджета, покрывающих гарантируемые органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению представительного органа государственной власти. Уровень закрепленных доходов бюджета (за исключением районных бюджетов районов в городах) должен составлять не менее 70% доходной части минимального бюджета соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов - не менее 70% доходной части без учета в ней дотаций и субвенций.

Расходная часть местных бюджетов

Расходы бюджета - денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).

Расходная часть местных бюджетов включает (статья 12 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»):

- 1) расходы, связанные с решением вопросов местного значения, установленные законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации;
- 2) расходы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- 3) расходы, связанные с обслуживанием и погашением долга по муниципальным займам;

¹ Овчинников И. И. Финансы местного самоуправления // Гражданин и право. 2003. № 4, 5.

4) расходы, связанные с обслуживанием и погашением муниципального долга по ссудам;

5) ассигнования на страхование муниципальных служащих, объектов муниципальной собственности, а также гражданской ответственности и предпринимательского риска;

6) иные расходы, предусмотренные уставом муниципального образования.

В настоящее время на местные бюджеты приходится 42% расходов на социальную политику, 42 — на культуру и искусство, 57 — на здравоохранение и физкультуру, 66 — на жилищно-коммунальное хозяйство, 67 — на образование и 95% — на среднее образование¹.

В статье 87 Бюджетного кодекса РФ устанавливается перечень расходов, финансируемых исключительно из местных бюджетов:

1) содержание органов местного самоуправления;

2) формирование муниципальной собственности и управление ею;

3) организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

4) содержание муниципальных органов охраны общественного порядка;

5) организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства;

6) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

7) благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований;

8) организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных);

9) содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов;

10) организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления;

11) обеспечение противопожарной безопасности;

12) охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований;

13) реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления;

¹ См.: Формирование и исполнение бюджета города // Городское управление. 1998. № 3. С. 56.

14) обслуживание и погашение муниципального долга;
 15) целевое дотирование населения;
 16) содержание муниципальных архивов;
 17) проведение муниципальных выборов и местных референдумов;
 18) финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Порядок исполнения расходной части местного бюджета устанавливается уставом муниципального образования или иным правовым актом органа местного самоуправления. Осенью 1997 г. прошло слушание по делу о принуждении администрации г. Ижевска принять муниципальный жилой фонд и возместить убытки заводу «ИжМаш», составившие 488 млрд руб. (это Уз бюджета г. Ижевска). Суд отказал в иске. В судебном порядке было подтверждено право органов местного самоуправления самостоятельно определять направления расходования средств местных бюджетов¹.

Ниже приводится пример формирования расходной части бюджета г. Барнаула (Алтайский край) на 2003 г.

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Государственное управление	136 948	3,7
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности (милиция общественной безопасности)	8 500	
Компенсация за твердое топливо для населения	5 000	
Сельское хозяйство	900	
Охрана окружающей среды	1 930	
Транспорт	26 853	
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 239 375	33,8
Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	13 477	
Образование	1 015 209	27,7
Культура	25 318	

¹ Формирование и исполнение бюджета города // Городское управление. 1998. № 3. С. 62.

Продолжение таблицы

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
Средства массовой информации	3300	
Здравоохранение	761016	20,8
Физическая культура и спорт	2325	
Социальная политика, всего	161110	4,3
в том числе:		
- расходы на программу содействия занятости населения	600	
- территориальные центры социальной помощи населению	15135	
- на реализацию Федерального закона «О ветеранах», других законов	39 000	
- на реализацию Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»	18147	
- на реализацию Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики" и другие законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»	71353	
- пособия на детей (частичное погашение задолженности за 1999-2000 гг.)	15 000	
- материальная помощь малоимущим гражданам	500	
- финансовая поддержка ветеранских организаций и обществ инвалидов	100	
- финансирование мероприятий в области молодежной политики	375	
- финансирование прочих мероприятий в области социальной политики	900	
Прочие расходы, не отнесенные по другим разделам, всего	18 249	

Окончание таблицы

Наименование показателей	Всего, тыс. руб.	Удельный вес, %
в том числе:		
- военкоматы	7074	
- технические средства организации дорожного движения	4500	
- материальная помощь пострадавшим от стихийных бедствий	500	
- отчисления ИМНС в Фонд социального развития	3000	
- взносы в Ассоциацию сибирских и дальневосточных городов	350	
- поддержка ВПО «Долг»	105	
- финансовая поддержка атомному «Барнаул»	150	
- расходы на изготовление технической документации, присвоение кадастровых номеров и на регистрацию бесхозных инженерных объектов	200	
- общегородские мероприятия и прочие расходы	2370	
Капитальные вложения	73000	
Резервный фонд	15000	
Расходы на погашение кредитов, обслуживание муниципального долга	155 400	
ВСЕГО РАСХОДОВ	3 662 910	100

В статье 18 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4807-1 «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»¹ предусматривалось, что в Бюджетном кодексе РФ эти виды расходов называются «Текущие расходы» и «Капитальные расходы». Расходы бюджетов по бюджетной классификации подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 18. Ст. 635.

К бюджету текущих расходов относятся расходы на текущее содержание и капитальный ремонт (восстановительный) жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы развития.

К капитальным расходам (бюджету развития) относятся ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), иные расходы на расширенное воспроизводство.

Ниже приводится пример формирования расходной части бюджета г. Сургута (Тюменская область) на 2003 г., который содержит бюджет текущих расходов и бюджет капитальных расходов (бюджет развития).

Наименование раздела функциональной классификации расходов	Бюджет города на 2003 г. (тыс. руб.)		
	всего	в том числе:	
		бюджет текущих расходов	бюджет капитальных расходов
Функционирование органов местного самоуправления	430 242	425 193	5049
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства	463 581	457 073	6508
Промышленность, энергетика и строительство, всего	944 729	40 699	904 030
в том числе:			
- топливно-энергетический комплекс	6699	6699	54 547
- другие отрасли промышленности	54 547		
- строительство, архитектура	883 483	34 000	849 483
Сельское хозяйство	52 787	52 787	-
Охрана окружающей природной среды и природных ресурсов, гидрометеорология, картография и геодезия	38 766	38 766	

Продолжение таблицы

Наименование раздела функциональной классификации расходов	Бюджет города на 2003 г. (тыс. руб.)		
	всего	в том числе:	
		бюджет текущих расходов!	бюджет капитальных расходов
Транспорт, связь и информатика	314 166	314 166	-
Жилищно-коммунальное хозяйство	1 698 248	852 105	846 143
Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий	29 947	29 574	373
Образование	2 168 005	2 147 050	20 955
Культура, искусство и кинематография	236 307	232 895	3412
Средства массовой информации	27 643	27 643	-
Здравоохранение и физическая культура	1 363 189	1 361 282	1907
Социальная и молодежная политика	262 087	258 769	3318
Обслуживание государственного долга	52 764	52 764	-
Дорожное хозяйство	439 504	415 904	23 600
Прочие расходы, всего	421 595	404 792	16 803
в том числе:			
- резервные фонды	372 279	372 279	-
- бюджетные кредиты (ссуды)	12 747	-	12 747
- прочие расходы, не отнесенные к другим подразделам	36 569	32 513	4056
Субвенции, субсидии, всего	1 354 361	341 562	1012 799
в том числе:			
- субвенции и субсидии из окружного бюджета на выполнение государственных полномочий	341 562	341 562	

Окончание таблицы

Наименование раздела функциональной классификации расходов	Бюджет города на 2003 г. (тыс. руб.)		
	всего	в том числе:	
		бюджет текущих расходов	бюджет капитальных расходов
- субвенции из окружного бюджета на капитальный ремонт социальной сферы	160 000	—	160 000
- субсидии из окружного бюджета на капитальные вложения	852 799	—	
Расходы за счет средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности	528 322	492 660	35 662
ВСЕГО РАСХОДОВ	10826243	7 945 684	2 880 559

Действующее федеральное законодательство закрепляет право представительных органов местного самоуправления самостоятельно разрабатывать положение о бюджетном процессе в муниципальном образовании в соответствии с общими принципами бюджетного процесса, установленными федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Бюджетный процесс

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 Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской 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.

***Бюджетный процесс** - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением (статья 6 Бюджетного кодекса РФ).*

В соответствии со статьей 11 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» составление проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов осуществляются в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации и бюджетной классификацией субъекта Российской Федерации. Решение о целях, формах и суммах долгосрочных (на срок свыше одного года) заимствований принимает представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном уставом муниципального образования. В случае если местный бюджет не утвержден до 1 января планируемого финансового года, расходование финансовых средств муниципального образования до утверждения местного бюджета производится по соответствующим статьям местного бюджета истекшего финансового года ежемесячно в размере $\frac{1}{12}$ суммы фактически произведенных расходов с учетом индекса потребительских цен. Контроль за исполнением местных бюджетов осуществляется представительными органами местного самоуправления. Органы местного самоуправления вправе привлекать для этой цели аудиторов. Органы местного самоуправления публикуют сведения об исполнении местного бюджета за истекший финансовый год.

В положении «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в городе Новосибирске»¹ выделяются следующие этапы бюджетного процесса:

1-й этап. Разработка прогноза социально-экономического развития города. Решение о начале работы над составлением проекта бюджета города принимает мэр не позднее чем за 4 месяца до начала соответствующего финансового года. На основании этого решения мэрия организует поэтапную работу по составлению проекта бюджета города. В течение полутора месяцев составляется прогноз социально-экономического развития города, сводный баланс финансовых ресурсов, определяются основные направления бюджетной политики, уточняется перечень целевых общегородских программ, подлежащих бюджетному финансированию. На основании этого управление финансов и налоговой политики мэрии осуществляет необходимые расчеты и обоснования нормативов отчислений от регулирующих доходов. Расходы на целевые общегородские

¹ Утверждено решением Новосибирского городского совета народных депутатов от 26 марта 1998 г. № 131 (в ред. от 27 октября 2004 г.).

программы предусматриваются в бюджете города. Городской Совет за 6 месяцев до начала соответствующего финансового года по представлению мэра определяет приоритетность целевых программ социально-экономического развития города. В течение последующего месяца мэрией ведутся детальная проработка, согласование расчетов и нормативов отчислений по проекту бюджета города.

2-й этап. *Разработка рабочей документации к проекту бюджета города, представляемой в городской Совет.* Мэр представляет городскому Совету бюджетное послание на следующий финансовый год в срок до 1 ноября предыдущего финансового года. Бюджетное послание мэра и рабочая документация после поступления в городской Совет направляются для предварительного рассмотрения в постоянные депутатские комиссии городского Совета. В течение 20 дней все постоянные комиссии городского Совета рассматривают бюджетное послание и представляют в постоянную депутатскую комиссию по бюджету, финансовой и налоговой политике свои письменные заключения, поправки, замечания и предложения к проекту бюджета.

3-й этап. *Рассмотрение проекта бюджета города в первом чтении.* При рассмотрении проекта бюджета в первом чтении слово для доклада о концепции бюджета и об основных направлениях бюджетной и налоговой политики предоставляется мэру (или его первому заместителю) и для содоклада - председателю постоянной депутатской комиссии по бюджету, финансовой и налоговой политике. После этого проводится обсуждение проекта бюджета. По итогам обсуждения проекта бюджета города городской Совет может принять решение о принятии его в целом, за основу или о его отклонении.

Городской Совет поручает постоянной депутатской комиссии ПО бюджету, финансовой и налоговой политике совместно с мэрией подготовить проект ко второму чтению, устанавливает предельный срок внесения письменных предложений и замечаний, определяет дату рассмотрения бюджета во втором чтении, а также конкретные замечания и поправки, которые необходимо внести в проект.

4-й этап. *Рассмотрение проекта бюджета города во втором чтении.* В течение 15 дней после внесения мэром проекта бюджета города на второе чтение он рассматривается в постоянных депутатских комиссиях по статьям и разделам, по социальным программам бюджета, определяется перечень защищенных статей и верхний предел ассигнований по защищенным статьям бюджета в процентах к его расходной части и выносятся на рассмотрение сессии городского Совета. При рассмотрении бюджета во втором чтении городской Совет рассматривает и утверждает следующие характеристики бюджета: доходы бюджета города в соответствии с бюджетной классификацией; расходы бюджета города в соответствии с бюджетной классификацией, в том числе бюджет текущих расходов и бюджет развития; перечень федеральных, областных и городских целевых

программ, предусмотренных к финансированию из бюджета города; перечень приоритетных отраслей бюджетного финансирования и защищенных статей бюджета; оборотную кассовую наличность.

5-й этап. Утверждение бюджета города. После рассмотрения бюджета города во втором чтении городской Совет принимает решение городского Совета «О бюджете города» на соответствующий период. Текст принятого решения городского Совета с приложениями направляется для подписания и опубликования главе городского самоуправления в порядке, установленном регламентом городского Совета. В случае непринятия решения «О бюджете города» на соответствующий период городской Совет до 1 января принимает решение «О финансировании расходов из бюджета в I квартале финансового года», которым определяет порядок финансирования текущих расходов. По этому решению мэрия имеет право расходовать средства по соответствующим разделам, подразделам функциональной классификации ежемесячно в размере $\frac{1}{12}$ объема фактических расходов бюджета города предыдущего года в течение каждого месяца, вплоть до принятия городским Советом бюджета на новый финансовый период.

6-й этап. Исполнение и внесение изменений в бюджет города. Мэрия Новосибирска, ее должностные лица обеспечивают исполнение доходной и расходной частей бюджета города в строгом соответствии с решением городского Совета «О бюджете города» и несут за это ответственность перед населением города в лице городского Совета и перед государством в порядке, установленном действующим законодательством. Исполнение расходной части бюджета производится в рамках поступивших доходов. Финансирование расходов производится в соответствии с утвержденными городским Советом абсолютными цифрами по функциональной классификации, бюджетной классификации г. Новосибирска. При этом в первую очередь финансируются защищенные статьи бюджета, затем приоритетные отрасли бюджетного финансирования, после чего производится финансирование всех остальных статей бюджета города.

1-й этап. Организация контроля бюджетного процесса. Контроль бюджетного процесса в городе осуществляется: а) на этапе составления и предоставления проекта бюджета в городской Совет - в форме его рассмотрения, обсуждения и утверждения; б) на этапе исполнения - в форме получения анализа и рассмотрения оперативной информации о ходе исполнения бюджета, а также в форме рассмотрения, проверки и утверждения отчетов об исполнении бюджета соответствующего периода. Мэрия обязана ежеквартально представлять в постоянную депутатскую комиссию по бюджету, финансовой и налоговой политике городского Совета информацию о ходе исполнения бюджета города, использования средств городских внебюджетных фондов. После обсуждения на постоянной депутатской комиссии эта информация выносится на обсуждение сессии городского Совета. При необходимости городской Совет может принять

решение о привлечении аудитора для проверки исполнения бюджета города, а также об использовании средств городских внебюджетных фондов органами управления. Оплата услуг аудитора производится за счет резервного фонда муниципалитета на основании решения городского Совета.

8-й этап. Рассмотрение и утверждение отчета об исполнении бюджета города. Мэрия представляет городскому Совету отчеты об исполнении бюджета, бюджетов городских внебюджетных фондов за год и за те периоды, на которые были утверждены бюджеты в течение года, не позднее двух недель после окончания установленного срока представления отчетов в областную администрацию. Процедура предварительного рассмотрения отчета об исполнении бюджета аналогична процедуре, установленной для рассмотрения проекта бюджета города.

Б соответствии со статьей 83 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» при формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на 2006-2008 гг. следует учитывать следующие особенности:

1) по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации из регионального фонда финансовой поддержки могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в местные бюджеты от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом РФ в бюджет субъекта Российской Федерации. Порядок установления и расчета данных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

2) распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

3) заменяющие дотации из регионального фонда финансовой поддержки дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, утверждаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

4) 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 Российской Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ;

5) дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района, утверждаются решением представительного органа муниципального района;

6) если уровень расчетных налоговых доходов бюджета муниципального образования (без учета налоговых доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) или уровень расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципального образования в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в 1,3 и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального образования в региональный фонд финансовой поддержки муниципального образования в порядке, едином для всех муниципальных образований, либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижении для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений в размере указанных субвенций. Размер указанной субвенции для отдельного муниципального образования в расчете на одного жителя не может превышать 50% разницы между расчетными налоговыми доходами бюджета муниципального образования (без учета доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) в расчете на одного жителя в последнем отчетном году (уровнем расчетной бюджетной обеспеченности) и средним для муниципального образования данного субъекта Российской Федерации уровнем, увеличенным в 1,3 раза, в расчете на одного жителя.

Глава 11

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления

Поскольку поведение человека имеет две полярные разновидности (социально полезное и социально вредное), то и ответственность рассматривается в двух аспектах: позитивном (проспективном) и негативном (ретроспективном)¹. Позитивная ответственность наступает за будущее поведение, негативная – за уже совершенное. Ученых-юристов, рассматривающих вопросы ответственности в публичном праве, условно можно разделить на две группы²: сторонников только негативной ответственности и сторонников ответственности «двухаспектной», включающей в себя как негативную, так и позитивную. Позитивная ответственность есть осознание и воспроизведение личностью в своем поведении необходимости выполнения долга³. Юридическая ответственность представляет собой разновидность негативной ответственности. **Юридическая ответственность – это реагирование государства в лице должностных лиц или органов на правонарушение и обязанность правонарушителя претерпевать неблагоприятные последствия.**

Позитивная ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц реализуется в форме регулярных отчетов о работе перед избирателями, перед главой муниципального образования, руководителями структурных подразделений. Исполнительный орган местного самоуправления, будучи подконтрольным представительному, также обязан представлять отчеты о работе. Негативная ответственность реализуется в виде юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц и наступает перед государством, населением, физическими и юридическими лицами.

Далее речь пойдет о негативной ответственности. Рассмотрим некоторые особенности юридической ответственности.

В зависимости от субъекта, перед которым наступает юридическая ответственность, можно выделить ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, перед физиче-

¹ См.: Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. М., 1998. С. 416.

² См.: Краснов М.А. Ответственность в системе народного представительства. М., 1995. С. 6, 7.

³ См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права. М., 1997. С. 361.

скими и юридическими лицами, перед государством. Именно такой подход положен в основу статьи 70 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В зависимости от вида юридической ответственности можно выделить уголовную, административную, дисциплинарную, гражданско-правовую, материальную, конституционно-правовую и муниципально-правовую ответственность. Названные виды юридической ответственности различаются следующими признаками:

Порядок привлечения к ответственности регулируется нормами разных отраслей. Так, порядок привлечения к уголовной ответственности регулируется нормами уголовного права; к материальной - трудового; к муниципально-правовой - нормами муниципального права; к конституционно-правовой - нормами конституционного права и т. п.

Основания. Основанием любого вида юридической ответственности является правонарушение. Но основанием уголовной ответственности является преступление, гражданско-правовой - гражданско-правовой деликт, дисциплинарной - дисциплинарный проступок, конституционно-правовой - конституционно-правовой деликт, муниципально-правовой - утрата доверия.

Шкала взысканий. Так, за административный проступок могут быть наложены, например, штраф, исправительные работы, административный арест; за дисциплинарный проступок - выговор, строгий выговор; за гражданско-правовой деликт - пеня, возмещение вреда. В результате утраты доверия выборное должностное лицо может быть отозвано; результатом привлечения к конституционно-правовой ответственности может быть, например, признание акта незаконным, прекращение полномочий органа местного самоуправления и т. д.

Порядок привлечения к ответственности. Вопрос об уголовной ответственности решается в судебном порядке; административная ответственность налагается в административном или в судебном порядке; вопрос об отзыве выборных должностных лиц решается на всенародном голосовании.

Круг лиц или органов, налагающих взыскание. Так, уголовное наказание налагается только в судебном порядке; дисциплинарное взыскание налагается руководителем или вышестоящим в порядке подчиненности должностным лицом; административное взыскание налагается, например, административной комиссией, органами внутренних дел; вопрос об отзыве выборных лиц фактически решается населением непосредственно.

Форма правоприменительного акта. В уголовном праве это приговор, в административном - постановление, в гражданском - решение суда. Результаты голосования об отзыве выборного должностного лица оформляются решением соответствующей избирательной комиссии и т. д.

Сроки наложения, исполнения и погашения взысканий. Так, административное взыскание налагается в течение двух месяцев с момента совершения, а при длящемся - в течение двух месяцев с момента совершения; дисциплинарное взыскание — в течение месяца с момента обнаружения и шести месяцев с момента совершения. Срок погашения административного и дисциплинарного взыскания составляет один год; срок погашения судимости - до восьми лет.

Перед кем наступает ответственность. Например, уголовная, административная, конституционно-правовая ответственность наступает перед государством; гражданско-правовая - перед физическими или юридическими лицами; муниципально-правовая - перед населением муниципального образования. Следует отметить, что именно по этому признаку производится разграничение муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности.

Вопросам уголовной, гражданской, административной, дисциплинарной, материальной ответственности в юридической литературе уделяется достаточно много внимания. Остановимся более подробно на некоторых сходствах и различиях конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности¹. Вопрос о наименовании муниципально-правовой и конституционно-правовой ответственности, ее природе, особенностях до сих пор является достаточно дискуссионным, однако «принципиальная структура всех видов юридической ответственности едина... содержание каждого из элементов в том или ином виде юридической ответственности свое: этим и различаются между собой виды юридической ответственности»².

В теории государства и права распространенным является мнение о том, что ответственность «прежде всего... подразделяется на виды в зависимости от того, к какой отрасли права она относится»³. Конституционно-правовая ответственность призвана охранять именно общественные отношения, составляющие предмет конституционного права. При этом не всякое нарушение норм конституционного права влечет за со-

¹ См., напр.: *Сергеев А. А.* Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 360; *Уваров А. А.* Об ответственности органов местного самоуправления // Там же. С. 368; *Левин В. Ф., Пилипенко С. Г.* Соотношение категорий «ответственность» и «конституционная ответственность» в юридической характеристике местного самоуправления // Там же. С. 381; *Тимофеев Н. С.* К вопросу об ответственности населения как главного субъекта местного самоуправления // Там же. С. 449.

² *Духно Н. А., Ивакин В. И.* Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право. 2000. № 6. С. 13.

³ *Алексеев С. С.* Общая теория социалистического права. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 198.

бой конституционно-правовую ответственность. Могут применяться и иные виды ответственности: административная (например, штраф за определенные виды нарушений избирательных прав граждан - статьи 5.1-5.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г.) либо уголовная (например, статья 278 Уголовного кодекса РФ от 13 июня 1996 г. устанавливает ответственность за насильственный захват или насильственное удержание власти)¹.

Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности и соответственно их обособление как самостоятельных видов юридической ответственности объясняются предметом и методом регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет отрасль права в общей системе права; спецификой статуса субъектов правоотношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в соответствующей сфере; характером предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации. Конституционно-правовая ответственность - это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой (в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов) не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено прежде всего на защиту конституционно-правовых отношений².

По мнению С. А. Авакьяна, «каждая отрасль права должна обеспечивать реализацию своих норм собственными средствами, включая и меры ответственности. Наличие мер ответственности - это такой же признак отрасли, как "собственные" общественные отношения, "свои" нормы, данные отношения регулирующие»³. На основе этого **конституционная ответственность** определяется рядом ученых как *ответственность за ненадлежащее осуществление государственной власти*, поскольку особое значение в предмете конституционного права имеют отношения, возникающие в процессе реализации многонациональным народом России (населением субъектов Российской Федерации) государственной власти (в формах представительной и непосредственной демократии)⁴. Следуя этой логике, **муниципально-правовая ответст-**

¹ См.: Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // По материалам сайта www.ydinitriev.ru/txt/0007.htm.

² См.: Виноградов В. А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2002. № 10.

³ Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете) // Вестник МГУ. Сер. 11. Право. 2001. № 3. С. 124.

⁴ См., напр.: Штурнев А. Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы // Академический юридический журнал. 2003. № 2; Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // По материалам сайта www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm.

вечность может быть определена как ответственность за ненадлежащее осуществление муниципальной власти (в формах представительной и непосредственной демократии).

Поэтому представляется корректным отнесение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством к конституционно-правовой, а перед населением - к муниципально-правовой¹.

Еще одно различие конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности связано с основаниями ответственности. Можно выделить нормативные, фактические и процессуальные основания².

Нормативное основание конституционно-правовой ответственности - это совокупность конституционно-правовых норм, закрепляющих: а) составы конституционных деликтов; б) конституционно-правовые санкции и принципы их применения; в) круг субъектов, уполномоченных применять конституционно-правовые санкции, - инстанции ответственности; г) процедуру применения мер конституционно-правовой ответственности, т. е. ее процессуальную форму. Особенность нормативной основы конституционно-правовой ответственности состоит в том, что она образована множеством нормативных актов, как федеральных, так и региональных; единый кодифицированный акт отсутствует. Фактическим основанием для наступления конституционно-правовой ответственности является прежде всего деяние конкретного субъекта конституционно-правовых отношений, которое не соответствует диспозиции конституционно-правовой нормы, охраняемой конституционно-правовой санкцией. Процессуальное основание - это решение компетентного субъекта (инстанции ответственности) о применении определенной конституционно-правовой санкции за конкретный конституционный деликт. Процессуальное основание следует отличать от фактического. Если первое заключается в установлении компетентным органом юридического факта и соответствующей меры ответственности, то второе - в совершении конституционного деликта³. Характерной чертой конституционно-правовой ответственности является также тот факт, что единой процедурной формы ее применения не существует. Почти каждой мере конституционно-правовой ответственности соответствует особый порядок ее на-

¹ См.: Уваров А. А. Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 368.

² См.: Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2003. № 2.

³ Там же.

значения и исполнения, а в ряде случаев такой порядок вообще не урегулирован в законодательстве¹.

Аналогичным образом можно говорить и об особенностях муниципально-правовой ответственности, учитывая специфику муниципально-правовых норм и муниципально-правовых отношений. Более подробно эта специфика будет показана ниже на конкретных примерах.

«Исходя из природы общественных отношений, регулируемых конституционным правом, определим основание конституционно-правовой ответственности (конституционный деликт) следующим образом: **конституционный деликт** - это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, несоответствующее должному поведению, предусмотренному нормами конституционного права, и влекущее за собой применение установленных мер конституционно-правовой ответственности»².

По аналогии можно определить и **муниципальный деликт** как деяние (действие или бездействие) субъекта муниципально-правовых отношений, не соответствующее должному поведению, предусмотренному нормами муниципального права, влекущее за собой применение установленных мер муниципально-правовой ответственности.

К муниципально-правовым санкциям относятся: отзыв выборных лиц, отставка или роспуск, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий. К конституционно-правовым санкциям можно отнести: признание акта незаконным, отрешение от должности, роспуск, расформирование, переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (ведение временного государственного управления), досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий), отмену (признание недействительным) юридически значимого результата, отмену (приостановление) правовых актов, отказ. Ниже эти санкции будут рассмотрены более подробно.

При решении вопросов о привлечении к ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц можно достаточно наглядно ощутить комплексную природу муниципального права как отрасли права.

При характеристике особенностей привлечения к юридической ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц следует учитывать, что не всегда бывает просто обозначить грань между

¹ См.: Авдеенкова М., Дмитриев Ю. Конституционно-правовая ответственность в России // По материалам сайта www.ydmitriev.ru/txt/0007.htm.

² См.: Виноградов В. А. Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2003. № 2.

органами местного самоуправления и их должностными лицами. Как уже говорилось ранее, должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления.

Термин «должностное лицо» можно встретить в текстах многих нормативных актов (Конституция РФ, Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях, Гражданский кодекс РФ и др.), но далеко не всегда в этих нормативных актах раскрывается его содержание, что приводит к различному отраслевому толкованию.

Термин «должностное лицо» - это категория, которой оперируют все отрасли права и законодательства. Не является исключением в данном случае и муниципальное право. Следует отметить, что в отличие от науки уголовного и административного права муниципально-правовая наука существует сравнительно недавно, поэтому ее понятийный аппарат еще окончательно не сформирован и некоторые термины и понятия заимствуются из других отраслей юридической науки¹.

Наиболее четкое определение должностного лица сформулировано наукой уголовного права в связи с появлением такого вида преступлений, как должностные. В Уголовном кодексе РФ в примечании к статье 285 определяется, что должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях РФ.

В Уголовном кодексе РФ термин «представитель власти» определяется как должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, а также иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости (примечание к статье 318 Уголовного кодекса РФ). Пленум Верховного Суда РФ в постановлении от 10 февраля 2000 г. № 6² уточнил и разъяснил судам, что «организационно-распорядительные функции включают в себя, например, руководство коллективом, расстановку и подбор кадров, организацию труда или службы подчиненных, поддержание дисциплины, применение мер поощрения и наложение взысканий. К административно-хозяйственным функциям могут быть, в частности, отнесены полномочия по управлению и распоряжению имуществом и денежными средствами,

¹ См.: Лебедь А. Н., Шугрина Е. С. Понятие должностного лица органа местного самоуправления // Вестник ААЭП. Вып. 5. Барнаул, 2001.

² См.: Российская газета. 2000. 23 февр.

находящимися на балансе и банковских счетах организаций и учреждений, воинских частей и подразделений, а также совершение иных действий: принятие решений о начислении заработной платы, премий, осуществление контроля за движением материальных ценностей, определение порядка их хранения и т. п.».

Не относятся к должностным лицам лица, выполняющие управленческие функции в коммерческих или иных организациях. В рамках нового Уголовного кодекса РФ для данных лиц предусмотрена уголовная ответственность по отдельной главе, которая называется «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях». В примечании к статье 201 дается понятие лица, выполняющего управленческие функции в коммерческой или иной организации: лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные обязанности в коммерческой организации независимо от формы собственности, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением.

В рамках административного права термин «должностное лицо» понимается в целом аналогично. В примечании к статье 2.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях дано определение должностного лица так же, как и в примечании к статье 285 Уголовного кодекса РФ, но с дополнениями в отношении руководителей и работников иных организаций, а также лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (эти лица также относятся к должностным).

Следует отметить, что понятие должностного лица в уголовном или административном праве значительно шире, чем в муниципальном. В статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» должностное лицо местного самоуправления определяется как выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Очевидно, что по смыслу закона работники муниципальных учреждений не являются должностными лицами.

Федеральным законодательством не устанавливается перечень должностных лиц органов местного самоуправления, так как структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно (ст. 131 Конституции РФ), что предоставляет широкие возможности для самоорганизации муниципальных образований. Поэтому круг должностных лиц органов местного самоуправления должен устанавливаться в уставе муниципального образования и других правовых докумен-

тах, регулирующих организацию местного самоуправления (регламентах, положениях и т.д.)¹.

Характеризуя юридическую ответственность должностных лиц, следует обратить внимание на некоторые различия в порядке привлечения к ответственности выборных и невыборных должностных лиц органов местного самоуправления. Эти различия касаются в первую очередь уголовной, дисциплинарной, конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности.

§ 2. Особенности привлечения к уголовной ответственности

Ранее в соответствии со статьей 18 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могли быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации. Иными словами, вышеназванные лица обладали неприкосновенностью, но только на территории муниципального образования. Вне этой территории иммунитет не действовал. Невыборные должностные лица органов местного самоуправления (муниципальные служащие) неприкосновенностью не обладали.

В соответствии с частью 8 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в 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 части 1 статьи 447 Уголовно-процессуального кодекса РФ закрепляется, что депутаты, члены выборного органа местного самоуправле-

¹ См.: *Лебедь А.Н., Шугрина Е. С.* Понятие должностного лица органа местного самоуправления // Вестник ААЭП. Вып. 5. Барнаул, 2001.

ния, выборные должностные лица органа местного самоуправления относятся к категориям лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам. В соответствии с частью 1 статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса РФ решение о возбуждении уголовного дела в отношении депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица органа местного самоуправления либо о привлечении его в качестве обвиняемого, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления, принимается прокурором субъекта Российской Федерации.

На основании части 9 статьи 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

Говоря об особенностях уголовной ответственности должностных лиц, следует дополнительно отметить, что в Уголовном кодексе РФ есть глава 30, посвященная должностным преступлениям (злоупотребление полномочиями, превышение полномочий, присвоение полномочий, взяточничество, служебный подлог, халатность).

Из практики Верховного Суда РФ. Получение взятки главой администрации волости муниципального образования не может квалифицироваться по ч. 3 ст. 290 УК РФ (как получение взятки главой органа местного самоуправления) и подлежит переквалификации на ч. 1 ст. 290 УК РФ. В реестре муниципальных должностей в Ленинградской области должность главы администрации волости отнесена к главным муниципальным должностям муниципальной службы (Областной закон от 29 июля 1998 г. «О реестре муниципальных должностей в Ленинградской области»). Следовательно, должность главы администрации Юковской волости муниципального образования «Всеволожский район Ленинградской области», которую занимал Жгилев, не относилась к должности главы органа местного самоуправления¹.

¹ См.: Извлечение из постановления Президиума Верховного Суда РФ от 8 мая 2002 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2002. № 10.

§ 3. Особенности административной ответственности

В статье 2.10 Кодекса РФ об административных правонарушениях установлено, что юридические лица подлежат административной ответственности за совершение административных правонарушений в случаях, предусмотренных статьями Кодекса РФ об административных правонарушениях или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях. Административная ответственность может наступать за нарушение норм таможенного, налогового и финансового законодательства, за правонарушения в области строительства и т.д.

В некоторых субъектах Российской Федерации принимаются законы, устанавливающие административную ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц. Например, Закон Ульяновской области «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Ульяновской области»¹ устанавливает административную ответственность за нарушения бюджетного законодательства в Ульяновской области. Эти нормы приводятся ниже в качестве примера.

Использование бюджетных средств получателем бюджетных средств на цели, не соответствующие условиям их получения, определенным в утвержденном бюджете муниципального образования, бюджетной росписи, уведомлении о бюджетных ассигнованиях, смете доходов и расходов либо в ином документе, являющемся основанием для получения бюджетных средств, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц — от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда (статья 1).

Нарушение получателем бюджетных средств срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе из областного бюджета Ульяновской области или бюджета муниципального образования, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц — от четырехсот до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда (статья 2).

Неперечисление получателем бюджетных средств в установленный срок платы за пользование бюджетными средствами, предоставленными на возмездной основе из областного бюджета Ульяновской области или

¹ Закон Ульяновской области от 24 февраля 2005 г. № 014-03 «Об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства Ульяновской области» // Ульяновская правда. 2005. 1 марта.

бюджета муниципального образования, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, на юридических лиц — от четырехсот до пятисот минимальных размеров оплаты труда (статья 3).

Дела об административных правонарушениях в отношении средств областного бюджета Ульяновской области рассматриваются Главным управлением финансов Ульяновской области. Дела об административных правонарушениях в отношении средств бюджетов муниципальных образований рассматриваются мировыми судьями (статья 4).

§ 4. Конституционно-правовая ответственность

В статьях 72-74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся нормы, регулирующие особенности привлечения к ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.

В соответствии со статьей 72 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий. Таким образом, в федеральном законе дается исчерпывающий перечень нормативно-правовых актов, нарушение которых влечет ответственность перед государством. При этом ущерб причиняется необязательно непосредственно государству. Потерпевшими могут быть и другие субъекты права - граждане, предприятия, учреждения, организации¹.

В литературе появляются высказывания, что основанием такой ответственности является не издание незаконных актов, а лишь неисполнение в срок судебных решений об их отмене, т. е. «теперь можно ежедневно издавать незаконные акты и в случае своевременного исполнения судебных решений не бояться ответственности в виде прекращения полномочий. Можно, исполнив судебное решение об от-

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 218.

мене незаконного акта, в тот же день издать новый акт, с другим названием, и спокойно ждать несколько месяцев нового судебного решения»¹.

Отрешение от должности. В статье 74 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается возможность отрешения от должности высших должностных лиц муниципального образования - главы муниципального образования и главы администрации. Основаниями отрешения являются:

1) издание указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а 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) совершение указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Решение об отрешении указанных должностных лиц принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который и издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации. Правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации не может быть принят в течение менее одного месяца со дня вступления в си-

¹ Сергеев А. А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 361.

лу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и срок его принятия не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Роспуск выборного органа. В статье 73 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается ответственность представительного органа местного самоуправления перед государством. Основанием ответственности является принятие нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования. Данное противоречие должно быть установлено в судебном порядке. Ответственность не наступает, если представительный орган муниципального образования 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. По истечении указанного срока высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске. Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Из постановления Конституционного Суда РФ¹. Для того чтобы защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от возможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованияам защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, Российская Федерация, как суверенное государство, вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Досрочное прекращение полномочий - при условии, что оно сопровождается одновременным назначением новых выборов и как разновидность ответственности соразмерно степени совершенного нарушения и значимости защищаемых интересов, - само по себе не может рассматриваться как неправомерное вмешательство органов государственной власти в деятельность местного самоуправления. Таким образом, установленная федеральным законом возможность досрочного прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции Российской Федерации.

Расформирование. В соответствии со статьей 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательная комиссия муниципального образования (окружная, территориальная, участковая) может быть расформирована судом, например, в случае нарушения комиссией избирательных прав граждан, права граждан на участие в референдуме, повлекшего за собой признание недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов, референдума.

Переход полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти (временное государственное управление). Содержание этой санкции заключается в том, что если субъект правоотношений не выполняет (выполняет недолжным образом) возложенные на него обязанности, то к другому субъекту переходят полномочия в сфере невыполненной (выполненной недолжным образом) обязанности первого субъекта².

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 октября 1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4902.

² См.: *Виноградов В. А.* Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. № 12.

На основании части 1 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) если в связи со стихийным бедствием, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с федеральным законодательством;

2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном Бюджетным кодексом РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отношении бюджетов указанных муниципальных образований (норма вступает в силу с 1 января 2008 г.);

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

В случае неплатежеспособности муниципального образования (пункт 2 части 1 статьи 75) в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года (норма вступает в силу с 1 января 2008 г.).

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, - в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с указанным Федеральным законом.

В порядке и в случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти (часть 7 статьи 75 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Досрочное прекращение осуществления органами местного самоуправления отдельных государственно-властных полномочий (отзыв государственно-властных полномочий). В соответствии с частью 3 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Фактически установлено важное ограничение степени ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за осуществление переданных им 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 (часть 3 статьи 21 названного Закона).

В соответствии с Законом Томской области от 16 июля 1999 г. № 22-ОЗ «О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями и передаче муниципальных полномочий органам государственной власти Томской об-

ласти»¹ (в ред. от 20 февраля 2001 г.) в случае невыполнения или невозможности выполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они были наделены, указанные полномочия могут быть отозваны законом. Основаниями для их отзыва являются:

- 1) невозможность выполнения переданных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления;
- 2) неоднократное (два и более раз) признание судом недействительными актов органов местного самоуправления, связанных с реализацией переданных государственных полномочий;
- 3) наличие заключения специальной комиссии о неисполнении или ненадлежащем исполнении органами местного самоуправления государственных полномочий.

При прекращении исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий подлежат возврату неиспользованные материальные и финансовые ресурсы, переданные органам местного самоуправления для их исполнения.

Отмена (признание недействительным) юридически значимого результата. Характерным примером является признание выборов недействительными, отмена результатов выборов, итогов голосования на референдуме. В соответствии с частью 9 статьи 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов, местного референдума недействительными по решению суда. В судебном порядке может быть отменена (аннулирована) регистрация кандидата, инициативной группы в случае выявления нарушений требований избирательного законодательства (статья 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Отмена (приостановление) правовых актов. В соответствии со статьей 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено в судебном порядке, а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Россий-

¹ Томские новости. 2001. 2 марта.

ской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

Решение избирательной комиссии о регистрации кандидата аннулируется вышестоящей комиссией в случае нарушения требования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 76).

Отказ. Российское избирательное законодательство устанавливает несколько видов отказа как меры юридической ответственности¹ (в таком качестве это рассматривает и Конституционный Суд РФ²):

- отказ признать действительными подписи, собранные с участием органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса (часть 5 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);
- отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, в проведении референдума (части 8, 23 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»);
- отказ в регистрации доверенным лицом (статья 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

§ 5. Особенности привлечения к муниципально-правовой ответственности

В статье 71 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. В частности, устанавливается, что основания наступления ответственности перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с федеральным законом.

Как уже говорилось ранее, муниципально-правовая ответственность наступает перед населением. От имени населения муниципального образования может выступать представительный орган местного самоуправ-

¹ См.: Виноградов В. А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2001. № 12.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.

ления, избранный непосредственно населением. Поэтому разновидностью муниципально-правовой ответственности является и ответственность перед представительным органом местного самоуправления.

Отзыв выборных должностных лиц. На практике это означает, что население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Основанием отзыва является утрата доверия. Решение об отзыве принимается по результатам голосования непосредственно населения. Об основаниях отзыва, особенностях процедуры уже говорилось в предыдущих главах. Данный вид ответственности не применяется к невыборным лицам местного самоуправления, муниципальным служащим.

Выражение недоверия. В статье 273 Бюджетного кодекса РФ закреплено положение о том, что в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования представительный орган местного самоуправления вправе возбудить процедуру выражения недоверия соответствующему органу исполнительной власти и его должностным лицам, отзыва выборных должностных лиц органов местного самоуправления, привлечения к иным формам ответственности исполнительного органа либо его должностных лиц в случае отклонения отчета об исполнении бюджета по мотивам несоответствия исполнения бюджета решению об утверждении бюджета.

В Уставе города Пскова¹ дополнительно предусмотрена возможность выражения недоверия должностным лицам администрации города. Причем нет четкого определения оснований выражения недоверия. Группа депутатов городской Думы, насчитывающая не менее 1/3 от установленного числа депутатов городской Думы, вправе внести на заседание городской Думы мотивированное предложение о выражении недоверия должностным лицам администрации города. Решение о выражении недоверия должностным лицам администрации принимается на сессии городской Думы 2/3 голосов от установленного числа депутатов городской Думы. Такое решение является основанием для их освобождения от занимаемой должности мэром города в порядке, установленном законодательством, или может быть обжаловано в суде.

Из практики Верховного Суда РФ. Освобождение представительным органом местного самоуправления председателя этого органа от должности не противоречит действующему законодательству. Председатель районного Собрания избирается из числа депутатов не как должностное лицо местного самоуправления

¹ Принят постановлением Псковской городской Думы от 6 марта 1997 г. № 132 (в ред. от 25 марта 2005 г.) // Новости Пскова. 1997. 20 марта.

для решения вопросов местного значения, а как должностное лицо представительного органа местного самоуправления, в компетенцию которого входит лишь организация деятельности районного Собрания в соответствии со ст. 22.1 Устава Долинского района. В п. «ж» ст. 9 Закона Сахалинской области «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления Сахалинской области» предусмотрено право депутата на заседании представительного органа местного самоуправления ставить вопрос о доверии составу образованных или избранных представительным органом местного самоуправления органам или избранным, назначенным или утвержденным им должностным лицам¹.

Досрочное прекращение полномочий. В статье 30 Устава Опочецкого района Псковской области² предусмотрено досрочное прекращение полномочий главы в случае несоблюдения ограничений, связанных со статусом главы района. Ограничения, налагаемые на главу района, во многом похожи на ограничения, налагаемые на муниципальных служащих. Глава района, в частности, не вправе занимать другие должности в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях; заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности; принимать участие в забастовках; использовать полномочия главы района в интересах политических партий, религиозных и других общественных объединений (статья 29 Устава).

Для решения вопроса о досрочном прекращении полномочий главы района возможно образование специальной комиссии из числа депутатов Собрания депутатов района для выявления достоверных фактов. Для образования комиссии необходимо, чтобы за это проголосовали не менее $\frac{1}{3}$ от числа депутатов Собрания депутатов района. Комиссия обязана рассмотреть достоверность фактов в срок не более одного месяца и доложить результаты своей работы Собранию депутатов района. При выявлении комиссией достоверных фактов нарушения главой района ограничений, перечисленных в статье 29 Устава, вопрос о досрочном прекращении полномочий главы района должен быть рассмотрен по завершении работы комиссии на очередном или внеочередном заседании собрания депутатов района. Решение о досрочном прекращении полномочий главы района принимается и оформляется постановлением, если за него проголосует не менее $\frac{2}{3}$ депутатов Собрания депутатов района.

¹ Извлечение из постановления Президиума Верховного Суда РФ от 27 июня 2001 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2001. № 12.

² Устав муниципального образования Опочецкий район Псковской области. Принят решением Собрания депутатов Опочецкого района от 21 марта 2002 г. (в ред. от 30 января 2004 г.).

Глава района вправе в срок не более 10 дней обжаловать решение Собрания депутатов района в судебном порядке.

В Уставе города Петрозаводска¹ предусмотрено, что полномочия городского Совета прекращаются досрочно, если на референдуме по отзыву главы муниципального образования, проведенном по инициативе городского Совета, решение об отзыве не принято.

Отставка, роспуск. Отставка - это досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления или его должностного лица по решению вышестоящего лица или органа (например, если глава муниципального образования отправляет в отставку некоторых должностных лиц своей администрации).

В статье 47 Устава города Петрозаводска закрепляется, что ответственность должностных лиц Администрации города Петрозаводска наступает в случае принятия соответствующего решения главой местного самоуправления г. Петрозаводска: 1) единолично в соответствии с законодательством Российской Федерации; 2) на основании решения Петрозаводского городского Совета.

В соответствии со статьей 22.6 Устава города Благовещенска² глава городского самоуправления был вправе досрочно распустить Думу при наличии оснований, предусмотренных законодательством. В настоящее время это положение исключено из устава.

§ 6. Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности

Вопросы дисциплинарной ответственности муниципальных служащих достаточно хорошо разработаны в науке административного, трудового и муниципального права. Теоретические разработки в отношении дисциплинарной ответственности выборных должностных лиц органов местного самоуправления только начинают появляться.

Дисциплинарная ответственность муниципальных служащих и выборных должностных лиц органов местного самоуправления имеет существенные отличия. В обоих случаях основанием является дисциплинарный проступок - виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей. Но характер должного поведения выборных и невыборных должностных лиц органов местного самоуправления существенно различается. Поэтому понятие должностного

¹ Устав муниципального образования города Петрозаводска. Принят решением Петросовета от 19 октября 1999 г. № XXIII-XXVI/418. Утвержден постановлением Палаты Республики Законодательного собрания Республики Карелия от 12 ноября 1999 г. № 308 ПР (в ред. от 2 февраля 2004 г.).

² Устав муниципального образования г. Благовещенск. Утвержден решением Думы города Благовещенска от 12 января 1996 г. №228.

проступка муниципальных служащих и выборных должностных лиц органов местного самоуправления трактуется по-разному. Как следствие этого, вводятся и различные виды взысканий.

В статье 45 регламента Ульяновской городской Думы¹ раскрываются особенности ответственности за нарушение регламента городской Думы. При нарушении депутатом Думы порядка на заседании Думы или заседании комитета к нему применяются **следующие** меры воздействия: призыв к порядку; призыв к порядку с занесением в протокол; порицание. Призвать к порядку вправе только председательствующий. Депутат призывается к порядку, если он: выступает без разрешения председательствующего; допускает в речи оскорбительные выражения; перемещается по залу в момент подсчета голосов. Призывается к порядку с занесением в протокол депутат, который на том же заседании был однажды призван к порядку. Порицание выносится Думой относительным большинством голосов по предложению председательствующего и без дебатов. Порицание выносится депутату, который: после призвания к порядку с занесением в протокол не выполняет требования председательствующего; на заседании организовал беспорядок и шумные сцены, предпринял попытку парализовать свободу обсуждения и голосования; оскорбил Думу или председательствующего. Депутат может быть освобожден от дисциплинарного взыскания, если он своевременно принес публичные извинения.

В этой же статье устанавливается, что отсутствие депутата на заседаниях Думы или постоянного комитета без уважительных причин более трех раз подряд может повлечь применение к нему следующих мер воздействия: вынесение публичного порицания в адрес депутата; доведение через средства массовой информации до избирателей соответствующего избирательного округа сведений об отсутствии депутата на заседаниях Думы или его комитета; лишение на определенный срок материальной компенсации расходов, связанных с осуществлением депутатских полномочий. Решение о привлечении депутата к ответственности принимается на заседании Думы по представлению председателя Думы или председателя комитета.

В статье 10 Закона Сахалинской области от 15 декабря 2000 г. № 233 «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Сахалинской области» (в ред. от 31 октября 2001 г.) предусматривается,

¹ Регламент Ульяновской городской Думы. Утвержден решением Ульяновской городской Думы от 19 октября 2001 г. № 155 (в ред. от 9 июня 2004 г.) // Вестник Ульяновской городской Думы. 2001. Вып. 2.

что в случае неучастия выборного лица местного самоуправления в работе выборного органа местного самоуправления без уважительных причин либо умышленного уклонения от исполнения полномочий выборного лица местного самоуправления в иной форме соответствующий выборный орган местного самоуправления вправе довести до сведения избирателей объективную информацию о его деятельности, в том числе через средства массовой информации.

В соответствии со статьей 32 регламента Новосибирского городского Совета¹ депутат может быть выведен из состава комиссии решением городского Совета по представлению комиссии за три и более пропуска плановых заседаний без уважительной причины в течение трех месяцев. Уважительными причинами являются: болезнь, отпуск, командировка.

Вопросы дисциплинарной ответственности невыборных должностных лиц органов местного самоуправления регулируются законодательством о муниципальной службе, трудовым законодательством. В соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» на муниципальных служащих распространяется действие законодательства Российской Федерации о труде с особенностями, предусмотренными указанным Федеральным законом. На основании статьи 14 названного Закона за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания, предусмотренные нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации.

Как правило, в законах субъектов Российской Федерации о муниципальной службе на муниципального служащего за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на него должностных обязанностей могут налагаться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение. Дисциплинарное взыскание налагается лицом или органом, назначившим муниципального служащего на должность.

Из практики Верховного Суда РФ. Положение о возможности применения к муниципальным служащим дисциплинарного взыскания в виде предупреждения о неполном служебном соответствии противоречит пункту «к» статьи 72, пунктам 2, 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, Кодексу законов

¹ Утвержден решением Новосибирского городского Совета от 20 июня 1996 г. № 185 (в ред. от 29 апреля 1998 г.).

о труде Российской Федерации, Федеральным законам «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которым трудовое законодательство, к числу которого относится установление видов дисциплинарных взысканий, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов; по предметам совместного ведения принимаются федеральные законы... указанного вида дисциплинарного взыскания федеральным законодательством не предусмотрено¹.

В связи с вышеназванной позицией Верховного Суда РФ интересно напомнить позицию Конституционного Суда РФ (извлечения из решений приводились ранее в конце § 6 главы 8). По мнению Конституционного Суда РФ, федеральный законодатель вправе, учитывая специфику профессиональной деятельности муниципальных служащих, не только предусмотреть для муниципальных служащих гарантии правовой и социальной защищенности, во многом аналогичные тем, какими пользуются государственные служащие, но и распространить на них установленные законодательством о государственной службе требования к замещению соответствующих должностей². Получается, что федеральный законодатель может проводить определенную параллель между государственной службой и муниципальной, а региональный — нет. Для государственных служащих предусмотрен такой вид взыскания, как предупреждение о неполном служебном соответствии (статья 14 Федерального закона от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы в Российской Федерации») (в ред. от 27 мая 2003 г.).

На основании анализа статьи 11 Закона Белгородской области от 11 октября 1996 г. № 81 «О муниципальной службе в Белгородской области»³ (в ред. от 12 июля 2004 г.) можно сделать вывод, что должностной проступок — это неисполнение и ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисципли-

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 401.

² Определение Конституционного Суда РФ от 3 октября 2002 г. № 233-0 «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений статьи 25 Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации", статьи 43 Федерального закона "О прокуратуре", статьи 14 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и статьи 20' Федерального закона "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 4.

³ Бюллетень Белгородской областной Думы. 1996. № 16.

лины, превышение им должностных полномочий. За несоблюдение установленных названным Законом ограничений, связанных с муниципальной службой, на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания. Устанавливаются следующие виды взысканий: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение со службы.

В статье 12 Закона Томской области от 7 декабря 1995 г. № 227 «О муниципальной службе в Томской области» (в ред. от 11 июня 2004 г.) закрепляется, что дисциплинарный проступок - это неисполнение или ненадлежащее исполнение служащим возложенных на него обязанностей. Устанавливаются следующие виды дисциплинарных взысканий: замечание, выговор, увольнение со службы.

Из практики Верховного Суда РФ. Наложение на муниципального служащего дисциплинарного взыскания за несоблюдение им установленных действующим законодательством ограничений является в своем правовом содержании уточнением одной из общих обязанностей муниципального служащего и не должно расцениваться как дополнительное, не предусмотренное Федеральным законом, основание дисциплинарной ответственности¹.

В соответствии со статьей 14 Закона Ленинградской области от 17 января 1997 г. № 2-03 «О муниципальной службе в Ленинградской области»² (в ред. от 8 октября 2004 г.) за должностной проступок, неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей, нарушение трудовой дисциплины, превышение должностных полномочий, несоблюдение установленных данным Законом ограничений, связанных с муниципальной службой, на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания. Дисциплинарное взыскание налагается руководителем соответствующего муниципального органа в порядке, установленном федеральным законодательством. Таким образом, в Федеральном законе делается ссылка на необходимость регулирования этого вопроса законом субъекта Российской Федерации, в законе субъекта Российской Федерации ссылаются на Федеральный закон. Круг замкнулся. Такая ситуация возникла из-за того, что в Ленинградской области Закон о муниципальной службе был принят раньше Федерального, однако до сих пор соответствующие изменения в него не внесены.

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 397.

² Вестник Правительства Ленинградской области. 1997. № 2.

§ 7. Гражданско-правовая ответственность

В соответствии со статьей 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.

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Ответственность органов местного самоуправления может наступать, например, в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества), издания незаконного акта. В практике еще очень мало судебных дел, возникающих в связи с обжалованием актов и действий органов местного самоуправления и должностных лиц. Но есть примеры, когда граждане успешно отстаивали свои права, нарушенные решениями местных администраций¹.

Категория юридических и особенно физических лиц, пострадавших от правонарушений, совершенных органами местного самоуправления, является наиболее уязвимой с точки зрения защиты их интересов. Особенно это касается тех отношений, где органы местного самоуправления выступают в качестве властной, а физические и юридические лица - в качестве подчиненной стороны отношений. Будучи субъектами правонарушений, органы местного самоуправления не заинтересованы в предоставлении физическим и юридическим лицам информации, необходимой им для защиты своих прав в суде. Между тем действующее гражданско-процессуальное законодательство уже не допускает сбора необходимых по делу доказательств по инициативе суда, а возлагает обязанность предоставления этих доказательств на стороны и других лиц, участвующих в деле (статья 50 Гражданского процессуального кодекса РФ)².

В статье 1069 Гражданского кодекса РФ закрепляется, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо

¹ См.: *Модин //* Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Российская юстиция. 2000. № 1.

См.: *Уваров А. А.* Об ответственности органов местного самоуправления // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. С. 372.

должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. «Данная статья сформулирована с учетом требований статей 33 и 153 Конституции РФ и статьи 16 Гражданского кодекса РФ и является специальной. В ней предусмотрены особенности, отличающие ее от общих правил деликтной ответственности. Они выражаются, во-первых, во властно-административном, т. е. юридически обязательном, одностороннем характере действий органов местного самоуправления, а также их должностных лиц; во-вторых, в том, что причинение вреда вызвано противоправными действиями указанных субъектов»¹.

Статья 1069 Гражданского кодекса РФ устанавливает единый режим ответственности за действия органов местного самоуправления вне зависимости от того, идет ли речь об издании правовых актов или о незаконных действиях в области административного управления. И в том и в другом случае причиненный вред возмещается не самим причинителем непосредственно, а за счет казны муниципального образования.

От имени казны, как это предусмотрено статьей 1071 Гражданского кодекса РФ, выступают соответствующие финансовые органы. Вместе с тем согласно пункту 3 статьи 125 Гражданского кодекса РФ в случаях, предусмотренных законом и иными правовыми актами, от имени муниципального образования могут выступать по их поручению другие органы, юридические лица и граждане. Следовательно, финансовые органы выступают всегда в силу закона, а другие органы, юридические лица и граждане - на основании поручения, содержащегося в нормативном акте, или заключенного с ними договора на представительство интересов соответствующего субъекта². Муниципальное образование вправе предъявить регрессный иск к виновному должностному лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом (пункт 1 статьи 1081 Гражданского кодекса РФ).

Ответственность органов местного самоуправления по статье 1069 Гражданского кодекса РФ наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу. Первый может требовать за причинение ему ущерба в сфере властно-административных отношений компенсации также и морального вреда (статья 151 Гражданского кодекса РФ). Если вред причиняется не в сфере властно-административных отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина адми-

¹ См.: *Модин Н.* Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Российская юстиция. 2000. № 1,

² См.: *Сериков Б. Б.* Ответственность муниципальных служащих - правовое регулирование // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 1.

нистрации района причинила увечье гражданину), ответственность наступает на общих (статья 1064 Гражданского кодекса РФ) либо на специальных основаниях (статья 1079 Гражданского кодекса РФ)¹.

Очевидно, что этот вид ответственности регулируется в первую очередь нормами гражданского права. Органы местного самоуправления выступают как субъекты гражданского права, а не как субъекты публичной власти. Но в некоторых субъектах Российской Федерации имеются отдельные попытки собственного регулирования данного вопроса.

В Законе Белгородской области от 19 августа 1996 г. № 75 «Об ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления»² (в ред. от 27 ноября 2001 г.) фактически воспроизводятся основные положения Гражданского кодекса РФ (статья 16) в части возмещения ущерба. В соответствии со статьей 5 Закона убытки, причиненные в результате неправомерных решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, совершения ими неправомерных действий, возмещаются в полном объеме предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам, которым причинены эти убытки, на основании решения суда или арбитражного суда за счет средств органов местного самоуправления. Органы местного самоуправления, возместившие убытки, причиненные их работниками или должностными лицами, имеют право предъявить регрессный иск к этим лицам в соответствии с законом.

В Законе Калужской области от 8 июня 1996 г. № 34 «О местном самоуправлении в Калужской области»³ (в ред. от 8 декабря 2003 г.) дополнительно предусмотрена гражданско-правовая ответственность перед местным сообществом. В соответствии со статьей 60 Закона жители муниципального образования вправе предъявлять иски к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления в случае невыполнения этими органами и должностными лицами установленных федеральными законами и законами Калужской области обязанностей по отношению к отдельному жителю муниципального образования или к местному сообществу в целом.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами, которые заключаются органами местного самоуправления при осуществлении правомочий собственника в отношении муниципального имущества.

¹ См.: *Модин Н.* Ответственность органов местного самоуправления за неправомерные действия // Российская юстиция. 2000. № 1.

² Бюллетень Белгородской областной Думы. 1996. № 15.

³ Весть. 1996. 13 июля.

Глава 12

ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Понятие и виды гарантий местного самоуправления

Одним из необходимых и наиболее важных условий функционирования местного самоуправления, его становления и развития является гарантированность прав местного самоуправления. Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту¹. Система гарантий прав местного самоуправления представляет собой совокупность общих гарантий и юридических. Последние, в свою очередь, можно разделить на гарантии организационной самостоятельности и гарантии финансово-экономической самостоятельности.

Государство признает и гарантирует местное самоуправление. Этому вопросу все субъекты Российской Федерации также уделяют значительное внимание. Таким образом, гарантии организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации согласно законодательству определяются и обеспечиваются государством в лице как его федеральных органов, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

К общим гарантиям относятся организационно-политические, экономические, духовные, социальные². Под организационно-политическими гарантиями местного самоуправления понимается демократический характер правового режима в стране, который обуславливается не только предоставлением населению права на местное самоуправление, но и его всемерной поддержкой и защитой. Экономической гарантией местного самоуправления является экономическая система общества, в основе которой лежат принципы свободы экономической деятельности, многообразия и равноправия форм собственности. К экономическим гарантиям относится наличие муниципальной собственности и финансовых ресурсов, возможность нахождения в муниципальной собственности земли и других природных ресурсов. К социальным гарантиям местного самоуправления относятся развитие социальной структуры общества, формирование основных социальных групп. К духовным гарантиям относится система духовных ценностей человека.

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 391.

² См.: Муниципальное право /под ред. А.И.Коваленко. М., 1997. С. 150-156; Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 391-392.

§ 2. Гарантии организационной самостоятельности

К гарантиям, обеспечивающим организационную самостоятельность местного самоуправления, относятся закрепляемые законодательством местного самоуправления организационные основы местного самоуправления, принципы определения компетенции органов местного самоуправления¹.

Рассмотрим гарантии организационного обособления и самостоятельности местного самоуправления.

Во-первых, местное самоуправление как форма народовластия упоминается в статьях 3, 12 Конституции РФ, которые относятся к главе 1 - «Основы конституционного строя». Будучи одной из основ конституционного строя Российской Федерации, местное самоуправление является неприкосновенным как правовой демократический институт. Это положение более подробно развернуто в последующих статьях Конституции РФ, Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в статье 3 названного Закона закрепляется, что права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Во-вторых, в соответствии со статьей 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов местного самоуправления. Это означает, что с точки зрения структурно-организационной местное самоуправление отделено от государственной власти². В статье 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что 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 в порядке, установленных частями 5 и II статьи 37 Федерального закона.

В-третьих, на основании статьи 131 Конституции РФ структуру органов местного самоуправления население определяет самостоятельно. Ранее в статье 14 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 393.

² Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997. С. 68.

указание на обязательное наличие только выборных органов местного самоуправления; иные органы местного самоуправления могли образовываться только в соответствии с уставом муниципального образования. Сейчас в статье 34 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится более мягкая формулировка, предоставляющая населению право определять в уставе муниципального образования только порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов.

В-четвертых, органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Перечень вопросов местного значения определяется уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, федеральным законодательством, законами субъектов Российской Федерации.

В-пятых, в соответствии со статьей 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» решения, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для исполнения всеми расположенными на соответствующей территории субъектами права; в случае неисполнения этих решений применяются меры юридической ответственности.

Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления, а также решений органов местного самоуправления и их должностных лиц регулируется нормами уголовного, административного, гражданского, трудового законодательства.

В-шестых, на основании статьи 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 местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправле-

ния отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, - уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).

В некоторых субъектах Российской Федерации дополнительно закрепляется возможность отмены решений, принятых на референдуме. Решения, принятые на референдуме, могут быть отменены последующим референдумом либо признаны незаконными в судебном порядке.

В-седьмых, органы местного самоуправления могут обжаловать касающиеся их решения органов государственной власти по мотивам противоречия данных решений законодательству в судебные органы в соответствии с правилами подсудности, установленными законами Российской Федерации.

В-восьмых, официальные предложения органов местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, которым эти предложения направлены. О результатах рассмотрения соответствующему органу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ. Кроме того, представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

В-девятых, при решении вопросов, связанных с изменением границы муниципального образования, преобразования, упразднения муниципального образования, необходимо учитывать мнение населения соответствующей территории. Об этом более подробно уже говорилось ранее.

В-десятых, в статье 9 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется право муниципального образования иметь свою символику - герб, эмблему, флаг и другую символику, отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Некоторые субъекты Российской Федерации предусматривают дополнительные гарантии. Так, в статье 42 Закона Красноярского края от 10 января 1996 г. № 8-209 «О местном самоуправлении в Красноярском крае»¹ (в ред. от 30 июня 2003 г.) закрепляется, что при принятии актов, касающихся муниципальных образований, органы государственной власти края должны проводить предварительные консультации с данными муниципальными образованиями или органами местного самоуправле-

¹ Красноярский рабочий. 1996. 20 янв.

ния и учитывать их предложения. Акты органов государственной власти и государственных должностных лиц, ущемляющие права местного самоуправления, могут быть признаны недействительными в судебном порядке.

§ 3. Гарантии финансово-экономической самостоятельности

Важнейшей гарантией местного самоуправления является финансово-экономическая база местного самоуправления. Ранее в соответствии со статьями 4, 5 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации относилось обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Действующее законодательство закрепляет следующие гарантии финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления:

Во-первых, в соответствии со статьей 8 Конституции РФ в России признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. На основании статьи 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. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Во-вторых, в статье 51 названного Закона закрепляется, что 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.

В-третьих, в соответствии со статьей 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с бюджетным законодательством. Это означает, в частности, что органы местного самоуправления самостоятельно определяют основные направления расходования средств местного бюджета, принимают меры по пополнению бюджета. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В статье 5 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» органы государственной власти гарантируют: 1) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов; 2) право представительных органов местного самоуправления самостоятельно распоряжаться свободными остатками средств местных бюджетов, образовавшимися в конце финансового года в результате увеличения поступления доходов или уменьшения расходов; 3) компенсацию увеличения расходов или уменьшения доходов местных бюджетов, возникших вследствие принятия федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также иных решений органов государственной власти.

В-четвертых, в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было введено понятие «минимальный местный бюджет». В статье 37 названного Закона закреплялось, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов. Сейчас в части 5 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» говорится о размере минимальных долей (в процентах) федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе.

В-пятых, на основании статьи 9 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» фактическое увеличение собственных доходов местных бюджетов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования, не может служить основанием для снижения на следующий финансовый год органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативов отчислений (в процентах) от регулирующих доходов в местные бюджеты, а также долей (в процентах) средств муниципальных образований, выделяемых из фонда финансовой поддержки муниципальных образований.

В-шестых, в статье 132 Конституции РФ предусматривается, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственно-властными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Ранее в соответствии со статьей 38 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсировалось органами, принявшими решения. Размер компенсации определялся одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализовывались органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

В части 5 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливается, что финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования.

На основании части 7 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

В-седьмых, в статье 57 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается право органов местного самоуправления устанавливать, изменять и отменять местные налоги и сборы, установленные законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов. Кроме того, муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти.

§ 4. Судебная защита права на местное самоуправление

В статье 12 Гражданского кодекса РФ дается перечень способов защиты прав. Защита прав может осуществляться путем признания права; восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права; присуждения к исполнению обязанности в натуре; возмещения убытков; взыскания неустойки; компенсации морального вреда; прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону; иными способами, предусмотренными законом.

Все вышеназванные способы активно используются. Наиболее значимыми и эффективными способами судебной защиты являются¹:

- оспаривание гражданами решений и действий различных органов государственной власти и должностных лиц, нарушающих их право на местное самоуправление;

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 5, 6.

- оспаривание органами местного самоуправления решений и действий органов законодательной (представительной) и исполнительной государственной власти субъектов РФ и федеральных органов государственной власти;

- разрешение споров о компетенции органов местного самоуправления между собой, а также между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Следует особо подчеркнуть, что правом на судебную защиту обладают не только органы местного самоуправления, но и граждане, проживающие на территории муниципального образования, а также должностные лица органов местного самоуправления.

Значительное место среди судебных решений занимают решения Конституционного Суда РФ. По мнению Т. Г. Морщаковой, востребованность Конституционного Суда РФ «проявляется как в значительном количестве обращений в Конституционный Суд РФ по вопросам местного самоуправления - они составляют почти треть от всех, касающихся организации публичной власти, включая наряду с муниципальной также законодательную, исполнительную и судебную, - так и в существенном, новаторском, развивающемся и достаточно кардинальном характере правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда РФ»¹.

Ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не называют муниципальные образования, органы местного самоуправления, их должностных лиц в качестве надлежащих субъектов обращения в Конституционный Суд РФ. Этот вопрос несколько раз был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

Изопределения Конституционного Суда РФ. Органы местного самоуправления... являются формой осуществления власти народом, образуются на основе реализации избирательных прав граждан, закрепленных в статье 32 Конституции Российской Федерации, т. е. имеют иные, чем объединения граждан, признаки. Конституция Российской Федерации (статья 15, часть 2) различает органы местного самоуправления и объединения граждан в качестве самостоятельных субъектов права².

¹ Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Морщаковой. М., 2003. С. 4.

² См.: Определение Конституционного Суда РФ от 19 марта 1997 г. № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета как не соответствующей требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"».

В дальнейшем эта позиция получила развитие в постановлении Конституционного Суда РФ, которым было дано достаточно широкое истолкование правомочий органов местного самоуправления в качестве субъектов обращения о проверке конституционности законов, применением которых в конкретном деле затрагиваются конституционные права на местное самоуправление¹.

Из постановления Конституционного Суда РФ. В процедуре конституционного судопроизводства в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в системном единстве с частью первой статьи 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» могут быть оспорены и сами законы (федеральные и законы субъектов Российской Федерации), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан. Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления².

При этом было признано, что право на судебную защиту в конституционном судопроизводстве может быть использовано выборным должностным лицом, органами местного самоуправления, а также самими избирателями. Обращение в Конституционный Суд РФ органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляется в целом по той же процедуре, что и обращения граждан. Однако необходимо разъяснить некоторые условия обращения³:

1. Обращение органов или должностных лиц местного самоуправления в Конституционный Суд РФ возможно только при наличии предшествующего решения суда, причем стороной в этом деле должен быть обязательно этот орган (это лицо).

¹ См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Морщаковой. С. 5.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском округе" в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

³ См.: Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Морщаковой. С. 10, 11.

2. Право этого органа обращаться в суды от имени муниципального образования должно быть указано в уставе муниципального образования.

3. Предметом оспаривания в Конституционном Суде РФ органом местного самоуправления от имени муниципального образования может быть акт, нарушающий права муниципального образования.

На практике чаще всего обращаются не в Конституционный Суд РФ, а в суды общей юрисдикции или в арбитражные суды. Причем правом на судебную защиту пользуются все более активно как органы местного самоуправления, в том числе их ассоциации и союзы, так и граждане, а также общественные объединения, представляющие жителей муниципальных образований. Большинство споров касаются вопросов организации деятельности местного самоуправления (назначение выборов, референдумов, регистрация уставов муниципальных образований, назначение должностных лиц, формирование структуры органов местного самоуправления и т. п.), а также установления местных налогов и сборов, формирования и исполнения местных бюджетов.

Из практики Верховного Суда РФ. Разрешая вопрос о сроках давности для обращения в суд с жалобами на действия и решения, ущемляющие права граждан на осуществление местного самоуправления, суды обычно правильно признают действующий нормативный правовой акт подлежащим обжалованию в суд независимо от того, когда этот акт был принят. Длящееся нарушение предполагаемого права заявителя в таких случаях должно быть устранено судебным решением не только для восстановления этого права, но и для предотвращения его нарушения в будущем¹.

Одним из самых сложных вопросов является разграничение подведомственности дел, правильное выявление предмета спора.

Из практики Верховного Суда РФ. Спор между субъектом РФ и субъектом местного самоуправления о назначении даты выборов представительных органов местного самоуправления подведомствен суду общей юрисдикции. Предметом спора является назначение даты выборов представительных органов местного самоуправления, если спор возник между субъектом Российской Федерации и субъектом местного самоуправления и связан с обеспечением конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления².

¹ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 428.

² См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за I квартал 1997 г. Утвержден постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 14 мая 1997 г.

Достаточно сложным является определение подведомственности и предмета спора по делам, по которым выявляется несколько связанных между собой требований, часть из которых подведомственна суду общей юрисдикции, а часть – арбитражному суду. Такие ситуации были предметом анализа и арбитражных судов, и судов общей юрисдикции. Анализ судебной практики позволяет сделать вывод о том, что такие дела подведомственны судам общей юрисдикции.

Из практики арбитражных судов РФ. При невозможности разделения требований, из которых одни подведомственны арбитражному суду, а другие – суду общей юрисдикции, дело не подлежит рассмотрению в арбитражном суде (пункт 1 статьи 27 АПК РФ, пункт 4 статьи 22 ГПК РФ)¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Согласно части 4 статьи 22 ГПК РФ дело, по которому предъявлено несколько связанных между собой требований, из которых одни подведомственны суду общей юрисдикции, а другие – арбитражному суду, подлежит рассмотрению и разрешению в суде общей юрисдикции, если разделение этих требований невозможно; если же разделение требований возможно, судья выносит определение о принятии требований, подведомственных суду общей юрисдикции, и об отказе в принятии требований, подведомственных арбитражному суду. Исходя из этого, а также из положений статьи 225 ГПК РФ, устанавливающих содержание определения суда, в определении судьи по вопросу принятия такого дела к производству суда должны быть приведены мотивы, по которым он пришел к выводу о возможности или невозможности разделения предъявленных требований².

Достаточно много вопросов вызывало разграничение подведомственности судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В соответствии со статьей 27 Арбитражного процессуального кодекса РФ арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам и другие дела, связанные с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

Из практики арбитражных судов РФ. Спор между органом местного самоуправления и государственным учреждением о признании недействительным соглашения, касающегося порядка зачисления и использования штрафов, является экономическим (пункт 1 статьи 27 АПК РФ)³. Штрафы являются одним из источников доходов (неналоговым), посредством которых формируются местные бюджеты. Утрата этого источника ведет к уменьшению доходной части бюджета, что ущемляет иму-

¹ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 4 апреля 2000 г.

² См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

³ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 10 июня 2002 г.

публичные интересы органа местного самоуправления и является основанием для обращения в арбитражный суд с иском в защиту этих интересов¹.

Из практики арбитражных судов РФ. Спор, возникший из правоотношений, связанных с перераспределением бюджетных средств, не подведомствен арбитражному суду, поскольку основан на финансовых отношениях (пункт 1 статьи 27 АПК РФ)². Финансовые правоотношения возникают в процессе образования, распределения и использования денежных фондов (финансовых ресурсов) государства и органов местного самоуправления, необходимых для реализации их задач. Споры, возникающие из финансовых правоотношений, регулируются не гражданским, а бюджетным законодательством. Предметом искового заявления являются не убытки в сумме налога на землю, а изъятие непосредственно суммы уплаченного налога из одного местного бюджета в другой³.

Из практики арбитражных судов РФ. Если при разрешении дела по иску к муниципальному образованию возникла необходимость в рассмотрении вопросов, касающихся перераспределения бюджетных средств и взаимоотношений бюджетов разных уровней, то производство по делу подлежит прекращению в связи с неподведомственностью спора арбитражному суду (пункт 1 статьи 150, пункт 1 статьи 27 АПК РФ)⁴.

«В Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ и Президиуме Верховного Суда РФ был обсужден возникший в судебной практике вопрос о подведомственности судам дел по спорам, возникающим из налоговых и бюджетных отношений, между муниципальными образованиями: о перераспределении поступлений от налогов и взыскании с одного муниципального образования в пользу другого денежных сумм, неправомерно, по мнению истца, зачисленных в бюджет ответчика; об оспаривании одним муниципальным образованием решений другого муниципального образования относительно распределения поступлений в бюджет от федеральных и региональных налогов и т. п.

По итогам обсуждений был сделан следующий вывод. Дела с участием муниципальных образований, в том числе и возникающие из налоговых и бюджетных отношений, подведомственны арбитражным судам лишь в том случае, если федеральным законом они прямо отнесены к их ведению. Поскольку в настоящее время отсутствуют федеральные законы, относящиеся к компетенции арбитражных судов, а Арбитражный процессуальный кодекс РФ прямо не относит указанные дела к ведению арбитражных судов, то дела по спорам, возникающим из налоговых и бюджетных отношений, между муниципальными образованиями подлежат рассмотрению в судах общей юрисдикции»⁵.

¹ См.: Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / под ред. А. А. Ариффулина. С. 269, 270.

² См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 12 ноября 2000 г.

³ См.: Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / под ред. А. А. Ариффулина. С. 274, 275.

⁴ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 ноября 1997 г.

⁵ Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 421, 422.

Из практики Верховного Суда РФ. Споры между муниципальными образованиями и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации по поводу перечисления денежных средств в бюджет муниципального образования подведомственны судам общей юрисдикции, поскольку ни Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, ни какой-либо другой федеральный закон не относит к ведению арбитражных судов споры, вытекающие из бюджетных правоотношений¹.

Таким образом, в конце февраля 2003 г. было окончательно решено принимать к производству судов общей юрисдикции и рассматривать дела по спорам, возникающим из налоговых и бюджетных отношений между муниципальными образованиями. Одна из основных проблем процессуального права - проблема подведомственности для данной категории дел — успешно разрешилась².

Отдельно следует остановиться на вопросах обжалования нормативных и ненормативных актов органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц. Дела об оспаривании органами местного самоуправления нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов занимают значительное место в деятельности судов общей юрисдикции.

Из практики Верховного Суда РФ. Дела об оспаривании нормативных правовых актов подведомственны судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также какие правоотношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт (части 1 и 2 статьи 251 ГПК РФ). Исключение составляют дела об оспаривании таких нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (часть 3 статьи 251 ГПК РФ), и дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и свободы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда (пункт 2 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса РФ). Исходя из этого в принятии заявления организации или гражданина, имеющего статус индивидуального предпринимателя, об оспаривании нормативного правового акта, затрагивающего их права в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, может быть отказано по мотиву подведомственности дела арбитражному суду только в том случае, когда в федеральном законе имеется специальная норма, которой дела об оспаривании дан-

¹ См.: Определение № 61-В02ПР-7. Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2003 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

² См.: Якутова М. А. Подведомственность судебных споров между муниципальными образованиями по межбюджетным отношениям // Упр. 2003. №3 (16).

ного нормативного правового акта отнесены к компетенции арбитражных судов. В этом случае в определении об отказе в принятии заявления судья должен указать такой закон¹.

Из практики Верховного Суда РФ. В силу статьи 133 Конституции Российской Федерации одной из гарантий местного самоуправления является право на судебную защиту. В связи с этим органы местного самоуправления, главы муниципальных образований вправе обращаться в суды с заявлениями об оспаривании нормативных правовых актов не только по основаниям нарушения их компетенции (часть 2 статьи 251 ГПК РФ), но также и нарушения оспариваемым нормативным правовым актом других прав местного самоуправления².

Из практики Верховного Суда РФ. Если нормативный правовой акт не зарегистрирован, не опубликован, то рассмотрение дела об оспаривании такого акта может осуществляться по правилам гл. 25, а не гл. 24 ГПК РФ - в порядке производства по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

Из практики Верховного Суда РФ. Само по себе наличие у обжалуемого акта статуса ненормативного не является достаточным основанием для отнесения дела о его обжаловании к подведомственности арбитражных судов, так как для этого необходимо, чтобы спор носил экономический характер либо был прямо отнесен к подведомственности арбитражных судов³.

Из практики Верховного Суда РФ. Заявитель при подаче заявления о признании нормативного правового акта недействительным должен обосновать, каким образом данный акт затрагивает его права и охраняемые законом интересы, а также противоречие акта действующему законодательству. Если заявитель не выполнит такого требования, то в принятии такого заявления должно быть отказано по пункту 1 статьи 129 ГПК РСФСР⁴.

Из практики Верховного Суда РФ. Гражданин обжалует нормативно-правовой акт мэра города Хабаровска. Дело по этой жалобе относится к подсудности не Хабаровского краевого суда, а районного суда города Хабаровска, в соответствии с правилами подсудности, определенными в статье 114 ГПК РСФСР⁵.

Другая проблема, возникающая при использовании права на судебную защиту, связана с особенностями лиц, участвующих в деле.

¹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 20 января 2003 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие ГПК РФ» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 3.

² Там же.

³ Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 426.

⁴ Там же. С. 426-427.

⁵ Там же. С. 417.

Из практики Верховного Суда РФ. В случае обращения прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта привлечение к участию в рассмотрении дела муниципальных образований, чьи права и законные интересы затрагиваются оспариваемым нормативным актом, не требуется, поскольку в таких делах прокурор обращается в суд не в защиту прав этих лиц, а в целях осуществления надзора за соответствием нормативных правовых актов федеральному законодательству - в пределах своей компетенции¹.

Из практики Верховного Суда РФ. Действующее законодательство не предоставляет депутату органа местного самоуправления права на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов граждан или выборного органа местного самоуправления².

Из практики арбитражных судов РФ. Структурное подразделение органа местного самоуправления, не наделенное статусом исполнительного органа или юридического лица, не обладает правом на обращение в арбитражный суд с иском о возмещении вреда (пункт 2 статьи 27 АПК РФ)³. Расходы на обязательное медицинское страхование должны быть предусмотрены бюджетом муниципального образования. Отсутствие финансирования программы обязательного медицинского страхования ведет к возникновению межбюджетных отношений. Эти споры не подведомственны арбитражному суду⁴.

Из практики арбитражных судов РФ. Надлежащим ответчиком по делу о возмещении вреда за счет казны муниципального образования является соответствующий финансовый орган муниципального образования (статьи 1069, 1071 ГК РФ)⁵.

Из практики арбитражных судов РФ. Глава администрации города, иного муниципального образования вправе подписывать исковое заявление до тех пор, пока его полномочия не прекращены в установленном порядке (пункт 2 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»)⁶. Глава администрации города подписал исковое заявление в период, когда был избран председателем палаты представителей законодательного собрания области... решения о досрочном прекращении полномочий глав муниципальных образований принимаются представительным органом местного самоуправления или судами по обращениям заинте-

¹ См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за III квартал 2003 г.

² См.: Определение № 14-П03-9 // Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда РФ за III квартал 2003 г.

³ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 16 октября 2002 г.

⁴ См.: Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / под ред. А. А. Ариффулина. С. 284.

⁵ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 21 марта 2001 г.

См.: Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 9 февраля 2001 г.

решенным лиц... При этом первично решение вопроса о выдаче депутатского мандата, а вторично - прекращение полномочий главы администрации¹.

Ранее обращения в суды за защитой права некоторые сложности возникают с определением судебных расходов, в частности государственной пошлины. В статье 5 Закона РФ от 9 декабря 1991 г. № 2005-1 «О государственной пошлине» (в ред. от 8 декабря 2003 г.) закреплялось, что органы местного самоуправления, обращающиеся в защиту государственных и общественных интересов, освобождаются от уплаты государственной пошлины. Эта норма была конкретизирована в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ². Органы местного самоуправления освобождались от уплаты государственной пошлины и при обращении в арбитражные суды с апелляционными и кассационными жалобами на решения, определения и постановления, в том числе и тогда, когда они выступали в арбитражном процессе в качестве ответчиков. Однако если названные органы обращались в арбитражные суды с исковыми заявлениями (заявлениями), апелляционными и кассационными жалобами по делам, связанным с их участием в гражданско-правовых отношениях в качестве учреждений, они обязаны были уплатить государственную пошлину в установленном порядке. Аналогичные положения действовали и в судах общей юрисдикции.

Из практики Верховного Суда РФ. Поскольку право Барнаульской городской Думы на судебную защиту общественных интересов населения муниципального образования предусмотрено статьей 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», оснований для обязания ее уплатить государственную пошлину за обращение в суд с заявлением и за подачу кассационной жалобы на судебное решение не имелось³.

Из практики арбитражных судов РФ. Орган местного самоуправления освобожден от уплаты государственной пошлины, если он участвует в рассмотрении дела, выступает в защиту государственных и общественных интересов, а не стороной по гражданско-правовой сделке (подпункт 1 пункта 3 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О государственной пошлине"»)⁴.

¹ См.: Защита прав местного самоуправления арбитражными судами России. Т. 3 / под ред. А. А. Арифулина. С. 311.

² См.: Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 20 марта 1997 г. № 6 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами законодательства Российской Федерации о государственной пошлине» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1997. № 6.

³ См.: Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. С. 433.

⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31 мая 2001 г.

Из практики арбитражных судов РФ. Органы местного самоуправления не освобождаются от уплаты госпошлины в случае предъявления исков в своих интересах (пункт 3 статьи 5 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О государственной пошлине"»)¹.

§ 5. Административная ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления

Статья 72 (пункт «к») Конституции РФ относит административное, административно-процессуальное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Иными словами, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе регулировать вопросы административной ответственности в пределах тех рамок, которые определяются на федеральном уровне. Общие принципы административной ответственности закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

На основании части 3 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации вопросы административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления, регулируются:

- законами о местном самоуправлении (Алтайский край, Воронежская, Нижегородская, Омская, Челябинская области);
- законами или кодексами об административных правонарушениях (Алтайский край, Белгородская, Волгоградская, Ярославская области);
- законами об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления (Амурская область);
- законами об административной ответственности за правонарушения в отдельных сферах, например в области благоустройства территории, земельного законодательства и т. п. (Ставропольский край, Омская, Сахалинская области).

Статьей 4.2 Закона Ярославской области от 2 июня 2003 г. № 28-3 «Об административных правонарушениях» (в ред. от 27 мая 2005 г.)

¹ Постановление ФАС ПО от 16 мая 2002 г.

предусмотрена ответственность за неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых в установленном порядке на местных референдумах, а также на собраниях (сходах) граждан, в виде административного штрафа в размере от десяти до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда.

На основании статьи 7.1.1 Закона Ненецкого автономного округа от 29 июня 2002 г. № 366-ОЗ «Об административных правонарушениях» (в ред. от 31 марта 2005 г.) неисполнение решений по вопросам местного значения, принятых на местном референдуме, а также на собраниях (сходах) граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий, влечет наложение административного штрафа в размере от пяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии со статьей 55 Закона Алтайского края от 10 июля 2002 г. № 46-ЗС «Об административной ответственности за совершение правонарушений на территории Алтайского края» (в ред. от 3 декабря 2004 г.) неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда, на должностных лиц — в размере от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

В статье 2 Закона Амурской области от 30 августа 1999 г. № 174-03 «Об административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления в Амурской области»¹ (в ред. от 4 ноября 2004 г.) установлена административная ответственность за невыполнение законных требований органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления либо создание препятствий в их работе, в случае если за данное правонарушение не установлена дисциплинарная ответственность, в виде штрафа в размере от одного до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 13

ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления

Компетенция – это содержание и объем властных правомочий, которые имеет орган власти или его должностное лицо и которые фиксируются в соответствующем юридическом документе¹. Компетенция органа или должностного лица включает два элемента: предметы ведения (круг рассматриваемых вопросов) и полномочия (объем прав и обязанностей).

В соответствии со статьей 4 Европейской хартии местного самоуправления основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией государства или законом. Это не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

В Европейской хартии закрепляется, что осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом. 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.

¹ См.: *Алексеев С. С.* Государство и право. С. 41.

Для характеристики компетенции органов местного самоуправления очень важно определить термины «вопросы государственного значения» и «вопросы местного значения». Вопросы государственного значения разрешаются органами государственной власти. Предметы ведения органов государственной власти обозначены в статьях 71–73 Конституции РФ.

В статье 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяется круг общественных отношений в области местного самоуправления, которые регулируются федеральными нормативно-правовыми актами. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых данным Федеральным законом;
- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном данным Федеральным законом.

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и в порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами.

В части 3 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилась достаточно радикальная норма, вносящая определенный порядок в федеральные акты по вопросам местного самоуправления: «В случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Фе-

деральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон».

В статье 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обозначены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

- правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и в порядке, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и в порядке, установленных федеральными законами;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

По аналогии с федеральными органами осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и в порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

В части 3 статьи 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» практически полностью воспроизводится механизм верховенства норм Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в случае противоречия регионального законодательства: «В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного

самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы».

Такие меры потребовались не случайно. Анализируя действующие федеральные отраслевые законы в части разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением и полномочий между органами государственной власти различных уровней и органами местного самоуправления, можно выделить несколько тенденций в области законоотворчества, которые сложились или складываются на данный период времени¹.

Во-первых, в законах, принятых до вступления в силу Конституции РФ, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», много устаревших норм и норм, противоречащих Конституции РФ.

Во-вторых, смешиваются три разные юридические категории - компетенция, предметы ведения и полномочия.

В-третьих, некоторые законы гораздо шире определяют компетенцию органов местного самоуправления по предмету регулирования данного закона, чем это сделано в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В-четвертых, федеральным и региональным законодательством принимаются попытки закрепления вопросов, не подлежащих правовому регулированию на этих уровнях.

Для идентификации властных полномочий органов местного самоуправления согласно перечню предметов ведения местного самоуправления, определенному в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», целесообразно выделить следующие критерии²:

- вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления, должны касаться прежде всего интересов населения соответствующей административно-территориальной единицы;

¹ См.: Умнова И. А., Побережная И. А., Титова Т. П. Основные тенденции развития современного местного самоуправления в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление в России. М., 1997. С. 73-75; Дементьев А. Н. Разграничение предметов ведения и полномочий в системе организации публичной власти по «вертикали» // Гражданин и право. 2002. № 5.

² См.: Уваров А. А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1.

- решаемые органами местного самоуправления вопросы должны составлять необходимый компонент повседневной жизни населения (жилье, городской транспорт, коммунальное обслуживание и т. п.);
- решение данных вопросов может быть осуществлено исключительно по месту жительства граждан, где для этого созданы необходимые условия и механизмы;
- реализация стоящих перед органами местного самоуправления задач с неизменностью требует подключения общественного компонента в виде органов территориального общественного самоуправления и других общественных формирований населения;
- немаловажным фактором при отнесении тех или иных вопросов к ведению муниципальных органов власти является также способность населения проконтролировать исполнение и объективно оценить результаты решения этих вопросов.

В соответствии со статьей 1 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения - это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, отнесенные к такому уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией РФ, данным Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. В статье 6 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было закреплено, что в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. К вопросам местного значения относились:

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципально-го образования;
- 5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;

30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

На основании части 2 статьи 6 Федерального закона 1995 г. муниципальные образования могли принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **вопросы местного значения** - *вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Причем в законе выделены отдельно вопросы местного значения поселения, муниципального района и городского округа* (см. Приложение 3).

Органы местного самоуправления поселения, муниципального района и городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Таким образом, на уровне местного самоуправления могут рассматриваться вопросы, которые можно сгруппировать следующим образом¹:

1. Вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления Конституцией РФ. К ним относится владение, пользование, распоряжение и управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета; охрана общественного порядка.

2. Вопросы, отнесенные к ведению органов местного самоуправления федеральным и региональными законами как вопросы местного значения.

3. Вопросы государственного значения, по решению которых отдельные полномочия переданы или делегированы органам местного самоуправления.

4. Вопросы, решение которых передано договорами, соглашениями.

5. Вопросы, принятые к своему ведению органами местного самоуправления самостоятельно в соответствии с действующим законодательством.

В статье 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляются принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления:

1. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в данный Федеральный закон.

2. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и в порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

¹ См.: *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. С. 283-284; *Широков А.* Рекомендации по формированию структуры органов местного самоуправления // Городское управление. 1995. № 2. С. 37.

3. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

§ 2. Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления

Взаимоотношения органов государственной власти и органов местного самоуправления основаны на следующих принципах:

Во-первых, *органы государственной власти осуществляют поддержку местного самоуправления*. Это вытекало из совокупного анализа статей 4, 5 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В настоящее время приняты две федеральные программы поддержки местного самоуправления, действуют региональные программы поддержки местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации.

Федеральные программы поддержки местного самоуправления были приняты в 1995 и 1999 гг.¹ Основной целью первой программы являлось обеспечение становления и развития самоуправления населения Российской Федерации путем создания основ для формирования власти на муниципальном уровне при условии достижения муниципальными образованиями финансово-экономической самостоятельности. Вторая программа принята для совершенствования правовой, территориальной и организационной основ местного самоуправления, в том числе решения вопросов разработки предложений по систематизации, а в дальнейшем - по кодификации законодательства в области местного самоуправления, методических рекомендаций по оптимизации территорий муниципальных образований и структур органов местного самоуправления.

В Волгоградской области такая **программа** поддержки местного самоуправления² была принята еще в 1994 г. до принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления

¹ См.: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» (в ред. от 5 сентября 1998 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 2. Ст. 121; Постановление Правительства РФ от 15 декабря 1999 г. № 1394 «О Федеральной целевой программе государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления» (в ред. от 8 апреля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 51. Ст. 6359.

² См.: Постановление Волгоградской областной Думы от 27 октября 1994 г. № 13/122 «О программе реализации конституционных прав граждан на местное самоуправление в Волгоградской области».

в Российской Федерации» и Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления. Во Владимирской, Калужской областях постановлениями глав администраций области утверждены основные мероприятия по выполнению федеральной программы поддержки местного самоуправления¹.

В соответствии с программой становления местного самоуправления в Томской области² основными направлениями государственной поддержки местного самоуправления на период реформы местного самоуправления избраны: формирование правовой основы местного самоуправления; формирование финансово-экономической основы местного самоуправления; организационно-методическая, информационная поддержка местного самоуправления; формирование системы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления; оказание содействия в организации муниципальной службы; создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления. На основании поставленных целей выделены основные задачи государственной поддержки местного самоуправления, содействия его становлению.

В целях *формирования правовой основы деятельности местного самоуправления* предусматривается участие органов государственной власти области и их структурных подразделений в разработке и принятии законов и нормативно-правовых актов Государственной Думы и главы администрации (губернатора) Томской области, закрепляющих: особенности организации местного самоуправления в Томской области; разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) между органами государственной власти и органами местного самоуправления; порядок формирования финансовых ресурсов местного самоуправления; порядок формирования муниципальной собственности; установление нормативов минимального бюджетного обеспечения и областных социальных стандартов; конституционные нормы при формировании финансово-экономической основы местного самоуправления.

¹ См.: Постановление главы администрации Владимирской области от 1 июля 1996 г. № 314 «О мероприятиях по выполнению Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления во Владимирской области 1996 года» // Призыв. 1996. 12 июля; Постановление Администрации Калужской области от 8 февраля 1996 г. № 54 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» // Деловая провинция. 1996. № 8.

² См.: Решение Государственной Думы Томской области от 28 января 1997 г. № 408 «Об утверждении программы становления местного самоуправления в Томской области» // Красное знамя. 1997. 20 февр.

В целях *обеспечения функций местного самоуправления финансово-экономическими ресурсами* необходимо осуществить меры по формированию муниципальной собственности; обеспечению четкого разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетом Томской области, между областным бюджетом и местными бюджетами; обеспечению права органов местного самоуправления на самостоятельное решение вопросов местного значения и распоряжение муниципальной собственностью.

В целях *оказания организационно-методической помощи* в становлении местного самоуправления следует осуществить подготовку методических рекомендаций по реализации органами местного самоуправления функций, относящихся к их ведению; отработать порядок согласования рекомендаций государственных органов власти по вопросам местного самоуправления, функций, относящихся к их ведению между всеми уровнями власти; сформировать систему анализа, обобщения и обмена опытом деятельности органов местного самоуправления.

В целях *повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления* необходимо создать систему подготовки и переподготовки кадров; организовать подготовку и распространение литературы, программ обучения; определить базовые учебные заведения для подготовки и переподготовки муниципальных служащих; создать консультационные центры и центры переподготовки кадров Томской области.

Во-вторых, *органы государственной власти обеспечивают реализацию конституционного права граждан Российской Федерации на местное самоуправление*. Этот вопрос неоднократно был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ.

Из постановления Конституционного Суда РФ. Самостоятельное определение населением структуры органов местного самоуправления не должно приводить к затягиванию в их создании. Действия (бездействие) населения (органов местного самоуправления) по определению структуры органов местного самоуправления, препятствующие реальному осуществлению местного самоуправления, должны быть скорректированы федеральными органами государственной власти в целях обеспечения прав и свобод граждан, в том числе права на осуществление местного самоуправления. Это не нарушает прав ни органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни муниципальных органов, но ставит реализацию их обязанности обеспечить создание системы местного самоуправления в определенные рамки по времени. Такая правовая позиция выражена в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации»¹. Прекращение функционирования местной администрации и назначенного главы местной администрации до формирования согласно уставу муниципального образования заменяющих их органов могло бы привести к дезорганизации системы управления по решению вопросов местного значения и, следовательно, к ущемлению прав и законных интересов населения в таких муниципальных образованиях².

В названном постановлении Конституционного Суда РФ по Республике Коми отмечается, что не соответствуют Конституции РФ акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в которых:

- допускаются какие-либо формы властного воздействия вышестоящих местных представительных органов и местных администраций на нижестоящие;

- допускается замещение каких-либо должностей местной администрации путем назначения органом государственной власти или органом другого муниципального образования;

- устанавливается структура органов местного самоуправления в рамках конкретного муниципального образования, в том числе формы их взаимодействия, полномочия конкретного органа местного самоуправления или отдельных должностных лиц местного самоуправления, а также общая схема органов местного самоуправления или обязательность создания каких-либо органов местного самоуправления (если иное не предусмотрено в федеральном законе и не вытекает из Конституции РФ).

В-третьих, *органы государственной власти осуществляют правовое регулирование местного самоуправления*. На федеральном уровне приняты законы, регулирующие общие принципы местного самоуправления, основы организации местных выборов, муниципальной службы, формирования финансовых основ, проведения приватизации муниципального имущества. Значительный блок федеральных законов составляют отраслевые законы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления в отдельных отраслях народнохозяйственного комплекса.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (с изм. и доп. от 22 апреля 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2811.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми от 31 октября 1994 г. "Об органах исполнительной власти в Республике Коми"» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

В разных субъектах Российской Федерации на первое место ставится решение разных проблем, необходимых для формирования местного самоуправления как одного из демократических институтов. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы о местном самоуправлении, о выборах в органы местного самоуправления, о местном референдуме, о муниципальной службе, об административно-территориальном устройстве, о порядке регистрации уставов муниципальных образований, о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления, о собраниях и сходах, об обращениях. Можно констатировать, что первоочередные законы, необходимые для становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, приняты.

В-четвертых, *органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственную регистрацию уставов муниципальных образований*. Об этом более подробно говорилось в главе 5.

В-пятых, *органы государственной власти принимают меры по обеспечению законности и правопорядка на территории муниципального образования*. При необходимости органы государственной власти вправе принимать меры государственного принуждения. Об этом уже также говорилось ранее в главе II.

В статье 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» называются некоторые формы контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципально-правовых актов. Уполномоченные органы государственной власти проводят контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий.

В-шестых, *органы местного самоуправления предоставляют для информации органы государственной власти субъекта Российской Федерации муниципально-правовые акты* - уставы муниципальных образований, собственные акты и акты собраний (сходов) и конференций местных жителей, решения, принятые на местном референдуме, муниципальные договоры (соглашения), а также иные муниципальные акты и договоры (соглашения), в случае если это предусмотрено законодательством либо по запросу.

В-седьмых, кроме того, взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти строятся на основе принципов *законности, взаимного уважения, взаимной ответственности*.

Анализ действующего законодательства и складывающейся практики позволяет выделить основные формы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

1. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями

Наделение полномочиями может осуществляться в двух формах¹. Передача - способ регулирования полномочий органа местного самоуправления, при котором какое-либо полномочие государственного органа исключается из его компетенции и включается в компетенцию органа местного самоуправления. Делегирование - это предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса органам местного самоуправления на один раз, на определенный срок или бессрочно.

Рассматривая вопросы наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, надо иметь в виду следующее:

1) в соответствии с Конституцией РФ наделение полномочиями осуществляется только законом. Но так как определение правового статуса местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, передача или делегирование полномочий осуществляется законом РФ, законами субъектов РФ;

2) объем передаваемых или делегируемых полномочий не может быть слишком велик. Не случайно в Конституции РФ говорится об отдельных государственных полномочиях, хотя критерии оценки этого найти сложно;

3) наделение полномочиями должно сопровождаться передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Это чрезвычайно важное, новое для практики условие, гарантирующее:

- само выполнение полномочий;
- продолжение осуществления местным самоуправлением присущих ему главных функций;

4) государство оставляет за собой право контроля за реализацией этих полномочий. Такой контроль по общему правилу означает возможность соответствующих государственных органов: давать указания органам местного самоуправления по поводу реализации переданных полномочий; оценивать принимаемые органами местного самоуправления решения не только с точки зрения законности, но и с точки зрения

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1994. С. 417.

целесообразности; отменять или приостанавливать при необходимости действие отдельных решений;

5) передача отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления является не обязательной, а возможной. Необходимо прежде всего решить вопрос о целесообразности возложения исполнения отдельных государственных полномочий на органы местного самоуправления или же исполнения этих полномочий существующими либо специально создаваемыми территориальными органами государственного управления;

6) даже в том случае, когда исполнение отдельных государственных полномочий органами местного самоуправления более эффективно, чем их непосредственное исполнение органами государственной власти, не во всех муниципальных образованиях имеется возможность реально осуществлять эти полномочия. Следовательно, нельзя принять единый перечень отдельных государственных полномочий, возлагаемых на все органы местного самоуправления в пределах субъекта Российской Федерации. Необходимо принимать решения либо по каждому муниципальному образованию отдельно, либо по группам однородных по возможности муниципальных образований;

7) поскольку структура органов местного самоуправления и компетенция этих органов устанавливается самостоятельно населением либо представительным органом местного самоуправления при принятии устава муниципального образования, полномочия должны передаваться не конкретно определенному органу местного самоуправления (например, администрации, главе муниципального образования, комитету, управлению или др.), а муниципальному образованию¹.

В Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подробно не регулировался механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями. Этому вопросу была посвящена только часть 4 статьи 6 названного Закона, в соответствии с которой наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответ-

¹ См.: *Савранская О. Л.* Отдельные вопросы определения объема полномочий муниципальных образований // Местное самоуправление: проблемы и пути их решения. СПб., 2000.

ственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» есть глава 4 «Наделение отдельными государственно-властными полномочиями», состоящая из трех статей.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным данным Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Как и ранее, наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации осуществляется федеральными законами, отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации - законами субъектов Российской Федерации. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается/Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и в порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Положения федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государствен-

ными 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 если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

В части 6 статьи 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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.

На основании части 1 статьи 20 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам осуществления органами местного самоуправления

отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативно-правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативно-правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям закона является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

В декабре 2005 г. были внесены отдельные поправки в некоторые статьи Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В частях 4-5 статьи 20 Закона впервые была предусмотрена возможность осуществления отдельных государственно-властных полномочий за счет средств местного бюджета. В частности, органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные Федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 данного Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финан-

совых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование вышеназванных полномочий не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Органы государственной власти производят контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

В настоящее время в 78 субъектах РФ (Алтайский, Краснодарский края, Владимирская, Ивановская, Кировская, Нижегородская, Пермская области и др.) приняты законы, регулирующие отдельные вопросы наделения органов местного самоуправления государственно-властными полномочиями. Причем в некоторых субъектах РФ (Тамбовская, Новгородская области) есть около десятка законов, регулирующих особенности наделения органов местного самоуправления отдельными государственно-властными полномочиями.

Закон Тульской области «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти»¹ определяет порядок наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти области, порядок передачи органам местного самоуправления материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления ими переданных полномочий, а также контроль за реализацией переданных полномочий.

¹ Закон Тульской области от 27 ноября 1997 г. № 66-ЗТО «О наделении органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти» // Тульские известия. 1997. 17 дек.

Правом наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями обладают органы государственной власти Тульской области в пределах собственных полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом (Основным законом) и законами области. Органы местного самоуправления вправе принимать отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется законами области одновременно с передачей материальных и финансовых средств для их реализации. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в бюджете Тульской области.

Не допускается наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления по вопросам:

- а) изменения административно-территориального устройства района;
- б) регулирования взаимоотношений между областным бюджетом и местными бюджетами;
- в) наделения иными полномочиями, если их передача ведет к нарушению территориальной целостности области, верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов области, нарушению прав других органов местного самоуправления, нарушению прав и свобод гражданина и человека.

Право на внесение проектов законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями принадлежит субъектам законодательной инициативы в порядке, установленном законами области. Проекты законов области по вопросам наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями подлежат согласованию с органами местного самоуправления. Предложения и замечания органов местного самоуправления по проектам законов о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями учитываются при работе над законопроектами.

Контроль за реализацией переданных полномочий осуществляется органами государственной власти Тульской области по вопросам их ведения в формах:

- а) проведения комплексных проверок и принятия в ходе проверок необходимых мер по оперативному устранению выявленных нарушений и их предупреждению;
- б) привлечения к проверке представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в) истребования объяснений и другой информации для проведения проверок;

г) вызова должностных лиц для дачи устных и письменных объяснений по поводу нарушений и неисполнения законов области о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

д) выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений руководителям органов местного самоуправления. Предписания подлежат обязательному рассмотрению. Не позднее чем в месячный срок или в срок, установленный в предписании, должны быть приняты меры по устранению нарушений и о результатах должно быть сообщено в областную думу и администрацию области;

е) автоматизированной системы контроля и проверки исполнения документов;

ж) правовой экспертизы и анализа нормативных правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятых по вопросам реализации переданных полномочий.

В случае если выполнение делегированных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления, становится невозможным, они могут быть возвращены досрочно соответствующему органу государственной власти Тульской области вместе с полученными на их осуществление материальными и финансовыми ресурсами. В этом случае орган государственной власти Тульской области обязан принять на себя выполнение возвращаемых государственных полномочий.

Органы государственной власти Тульской области, делегировавшие органу местного самоуправления государственные полномочия на основе закона, могут по собственной инициативе принять на себя выполнение переданных полномочий, если при сложившихся условиях эти полномочия могут быть наиболее эффективно осуществлены на уровне Тульской области.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение данного Закона в соответствии с действующим законодательством. Споры и конфликты между органами государственной власти и органами местного самоуправления, связанные с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями или их реализацией, разрешаются посредством проведения согласительных процедур через согласительные комиссии, создаваемые на паритетных началах, или в судебном порядке.

2. Заключение договоров и соглашений

Как уже говорилось ранее, органы местного самоуправления могут наделаться отдельными государственно-властными полномочиями по

договору или соглашению, заключаемому с соответствующим органом государственной власти. Кроме того, органы местного самоуправления, муниципальные образования могут образовывать союзы, ассоциации, в основе деятельности которых также могут лежать договоры.

3. Создание координационных и консультативных органов, совместных рабочих групп

Координационные органы (комиссии) создаются для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов власти в решении определенных народнохозяйственных задач. Решения, принимаемые комиссиями в соответствии с их компетенцией, являются обязательными для всех органов власти, представленных в комиссии, а также для предприятий и организаций, действующих в сфере ведения этих органов. Консультативные органы (советы) создаются для предварительного рассмотрения вопросов и подготовки по ним предложений, носящих рекомендательный характер.

Решение о создании, реорганизации и ликвидации совместных координационных или консультативных органов, назначении руководителей, утверждении персонального состава, определении компетенции могут принимать как органы государственной власти (исполнительные или представительные органы), так и органы местного самоуправления (исполнительные и представительные в пределах своей компетенции). Совместные органы или рабочие группы могут создаваться как на определенный срок (для решения конкретной задачи), так и на неопределенный срок.

Например, постановлением Администрации города Барнаула от 13 декабря 1994 г. № 458 «О создании в городе Барнауле координационного совета» в соответствии с решением Барнаульской городской Думы от 20 октября 1994 г. № 38 образован Совет по борьбе с преступностью. Совет создан при главе администрации для координации деятельности правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и законности на территории г. Барнаула. Совет состоит из представителей администрации города, органов внутренних дел, прокуратуры, налоговой полиции и представителей общественности.

4. Реализация права законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации

На основании части 2 статьи 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы местного самоуправления наделялись правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 2 Закона Московской области от 27 февраля 1997 г. № 11/97-ОЗВ «О порядке осуществления права законода-

тельной инициативы советами депутатов муниципальных образований в Московской области»¹ правом законодательной инициативы в Московской областной Думе обладают советы депутатов муниципальных образований. Законодательная инициатива вносится в Московскую областную Думу в форме: а) проектов новых нормативных правовых актов Московской области; б) проектов нормативных правовых актов Московской области о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты Московской области либо о признании их утратившими силу.

В статье 3 Закона Амурской области от 29 мая 1996 г. №90-03 «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления Амурской области» (в ред. от 29 августа 2002 г.)² закрепляется, что право законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления области осуществляется в форме внесения в областной Совет: законопроектов и поправок к законопроектам; законодательных предложений о разработке и принятии новых законов Амурской области; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Амурской области либо предложений о признании этих законов утратившими силу.

5. Направление предложений и обращений органов местного самоуправления в органы государственной власти

В части 1 статьи 45 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закреплялось, что обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

Кроме того, органы государственной власти области содействуют осуществлению органами местного самоуправления муниципальных образований государственных полномочий путем³:

а) координации деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований и государственных органов по вопросам осуществления государственных полномочий;

б) изучения, обобщения, распространения опыта работы органов местного самоуправления муниципальных образований;

¹ Подмосковные известия. 1997. 20 марта.

² Амурская правда. 1996. 4 июня.

³ См.: Комарова В. В., Журавлев А. Л., Полянский И. А. Взаимоотношения органов исполнительной власти области - субъекта Российской Федерации с органами местного самоуправления // По материалам сайта www.islg.ru/ru/publications/first/Komarova_1.html.

в) методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления муниципальных образований и осуществления мер по подготовке кадров и повышению их квалификации;

г) учета предложений органов и должностных лиц местного самоуправления муниципальных образований по вопросам реализации ими государственных полномочий;

д) оказания организационной помощи органам местного самоуправления муниципальных образований;

е) предоставления органам местного самоуправления по их запросам необходимых материалов и документов по вопросам, связанным с исполнением переданных полномочий;

ж) осуществления иных действий, направленных на содействие органам местного самоуправления в реализации ими государственных полномочий.

§ 3. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организаций, расположенных на территории муниципального образования

Все организации, расположенные в пределах муниципального образования, можно разделить на две группы: организации, находящиеся в муниципальной собственности (муниципальные унитарные предприятия и учреждения), и организации, не находящиеся в муниципальной собственности (коммерческие и некоммерческие организации, в том числе государственные).

В соответствии со статьей 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления вправе 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:

1) цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений;

2) утверждают их уставы;

3) назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений;

4) заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Отношения с организациями, не находящимися в муниципальной собственности, строятся на других принципах. Так, по вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, являются обязательными для исполнения всеми субъектами права, расположенными на территории муниципального образования.

Органы местного самоуправления вправе создавать благоприятные условия для предпринимательства в пределах соответствующей территории. Это проявляется в установлении льготных налоговых ставок, размеров сборов; оказании прямой финансовой помощи; предоставлении кредитов из муниципальных источников. Возможны и другие формы поддержки.

Например, в соответствии с Положением «О порядке предоставления льгот арендаторам муниципального нежилого фонда города Екатеринбурга»¹ (в ред. от 15 октября 2004 г.) целями предоставления льгот арендаторам являются регулирование инвестиционной деятельности на территории города и развитие его социальной инфраструктуры. В указанных целях при предоставлении льгот арендаторам решаются задачи: а) привлечения небюджетных инвестиций в развитие инфраструктуры города, расширение приоритетных для города видов хозяйственной деятельности, сохранность и улучшение недвижимого муниципального имущества; б) стимулирование предпринимательской деятельности, направленной на создание организационных структур, предоставляющих жителям города дополнительные рабочие места; в) создание необходимых экономических условий для деятельности муниципальных и некоммерческих организаций.

Предоставление льгот арендаторам нежилых помещений осуществляется в соответствии со следующими принципами:

1) применению льготы должно предшествовать обоснование экономического эффекта от предоставленных арендатору преимуществ, выра-

¹ Утверждено решением Екатеринбургской городской Думы от 30 декабря 1996 г. №9/2.

женное в расчете на определенный период, и (или) обоснование участия арендатора в реализации городских (районных) социальных программ;

2) льгота в виде неприменения повышающих коэффициентов к базовой ставке арендной платы не может превышать 50% от общей суммы арендной платы, установленной договором аренды на срок предоставления льготы;

3) льгота предоставляется каждому арендатору индивидуально независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности, за исключением случаев когда в соответствии с данным Положением применяются понижающие коэффициенты к базовой ставке при расчете арендной платы. Постановлением главы города арендаторы, деятельность которых имеет особое социальное значение для населения города, могут быть освобождены от арендной платы.

Льготами, предоставляемыми арендаторам, могут быть (применяться как в отдельности, так и в их совокупности):

а) увеличение срока договора аренды, предусматривающее окупаемость понесенных арендатором затрат по улучшению муниципальной собственности и получение им прибыли в определенных размерах;

б) замена ежеквартального авансового внесения арендной платы на ежемесячное;

в) зачет в счет доли арендной платы, причитающейся в соответствии с городскими нормативными актами балансодержателю объекта, средств, направленных арендатором на капитальный ремонт помещения;

г) неприменение повышающих коэффициентов к базовой ставке арендной платы, установленной органами местного самоуправления;

д) применение понижающих коэффициентов к базовой ставке арендной платы;

е) частичное освобождение от арендной платы на определенный срок;

ж) отсрочка арендной платы;

з) освобождение от уплаты штрафов, пени по договору аренды.

В статье 54 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляется право органов местного самоуправления выступать заказчиком на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Речь идет о муниципальном заказе.

В соответствии с Положением о муниципальном заказе в городе Барнауле¹ **муниципальный заказ** – совокупность заключенных муници-

¹ Решение Барнаульской городской Думы от 20 февраля 2003 г. № 328 «Об утверждении положения о муниципальном заказе в городе Барнауле» // Вечерний Барнаул. 2003. 29 апр.

пальных контрактов на поставку товаров, производств работ, оказание услуг в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах бюджета города и финансируемых за счет средств бюджета города. Формирование муниципального заказа на поставку продукции для муниципальных нужд проводится на основе принципов: обеспечения максимальной экономичности и эффективности закупок; развития добросовестной конкуренции среди исполнителей муниципального заказа; обеспечения объективности и обоснованности расходов средств бюджета города. Размещение заказа осуществляется на основе открытого конкурса, основным принципом организации и проведения которого является обеспечение равной доступности для всех участвующих в нем юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Одной из разновидностей муниципального заказа является муниципальный социальный заказ. ***Муниципальный социальный заказ*** - это механизм реализации социальных программ в муниципальном образовании путем проведения конкурса проектов на оказание социальных услуг. ***Муниципальный социальный заказ*** - это исходящее от органов местного самоуправления задание некоммерческой организации об оказании жителям города социальных услуг, предусмотренных муниципальными социальными программами, оплачиваемыми из средств местного бюджета или внебюджетных фондов¹.

Огромную помощь органам местного самоуправления могут оказать местные отделения всероссийских, межрегиональных, региональных общественных объединений, в том числе и политических партий. В первую очередь это лоббирование на различных уровнях государственной власти вопросов политической, финансово-экономической поддержки мероприятий (программ) органов местного самоуправления, направленных (пусть даже косвенно) на решение вопросов местного значения. Существенную помощь органам местного самоуправления могут оказать и различные как всероссийские (региональные), так и международные благотворительные организации, ставящие своей целью помощь социально незащищенным слоям населения².

¹ См.: Марчук Н.А. Правовые основы взаимодействия общественных объединений и органов местного самоуправления. Новосибирск, 1997. С. 35.

² См.: Якутова М. А. Правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления с общественными организациями // По материалам сайта www.islg.ra/ru/publications/first/Yakutova_4.html.

Глава 14

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

§ 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения

В сфере жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения вопросы местного значения регулируются статьями 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
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;		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;
18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;	14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;	24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения	17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;	23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами	18) создание условий для обеспечения поселенцев, входящих в состав	15) создание условий для обеспечения жителей городского округа

Окончание таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;		25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
20) 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, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;		26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.		27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

В соответствии со статьями 52, 62 и 73 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения:

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
1) организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности;	1) организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности;	7) организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности;
2) распределяет в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляет им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решает вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности, а также выдает ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам;	2) распределяет в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляет им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решает вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности, а также выдает ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам;	8) распределяет в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставляет им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решает вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в муниципальной собственности, а также выдает ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам;
3) осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, обеспечивает бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энерго-	4) осуществляет контроль за надлежащей эксплуатацией жилищного фонда, всех объектов коммунального хозяйства, обеспечивает бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энерго-	9) принимает меры по обеспечению населения топливом;

Продолжение таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
работу объектов водо-, газо-, тепло-, энерго-снабжения; принимает меры по обеспечению населения топливом;	снабжения; принимает меры по обеспечению населения топливом;	
4) дает заключения по планам строительства в городе предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений;	3) выполняет за счет собственных средств или на хозрасчетных договорных началах заказы администрации сельских населенных пунктов, поселков и городов по развитию электрификации, газоснабжения, водоснабжения населенных пунктов; дает заключения по планам строительства электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений предприятиями и организациями на территории района;	
5) организует благоустройство территории города, привлекает на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население; контролирует благоустройство производственных территорий, осуществляет озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, создает места отдыха граждан; присваивает наименования улицам и другим частям города, устанавливает нумерацию домов;	5) организует благоустройство населенных пунктов, привлекает на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население; контролирует благоустройство производственных территорий, осуществляет озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, создает места отдыха граждан;	10) организует благоустройство населенных пунктов, привлекает на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население; контролирует благоустройство производственных территорий, организует озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, участвует в создании мест отдыха граждан; присваивает наименования улицам и другим частям населенных пунктов, устанавливает нумерацию домов;
6) устанавливает удобный для населения ре-		12) устанавливает удобный для населения ре-

Окончание таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
жим работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения;		жим работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения;
7) координирует планы розничного товарооборота организаций торговли в городе; организует рынки и ярмарки; контролирует соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли; организует закупку, хранение, переработку и продажу сельскохозяйственных продуктов;	6) координирует планы розничного товарооборота организаций торговли в районе; организует рынки и ярмарки; контролирует соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли; организует закупку, хранение, переработку и продажу сельскохозяйственных продуктов;	11) координирует планы розничного товарооборота организаций торговли в поселке, сельсовете; организует рынки и ярмарки; устанавливает правила торговли, контролирует соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли;
8) ведает кладбищами, обеспечивает содержание в надлежащем состоянии иных мест захоронения.	7) ведает кладбищами, обеспечивает содержание в надлежащем состоянии иных мест погребения.	13) ведает кладбищами, обеспечивает содержание в надлежащем состоянии иных мест погребения.

В соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации»¹ (в ред. от 27 мая 1997 г.) основными целями реформирования жилищно-коммунального хозяйства являются: обеспечение условий проживания, отвечающих стандартам качества; снижение издержек производителей услуг и соответственно тарифов при поддержании стандартов качества предоставляемых услуг; смягчение для населения процесса реформирования системы оплаты жилья и коммунальных услуг при переходе отрасли на режим безубыточного функционирования.

Основными способами достижения указанных целей являются:

- 1) совершенствование системы управления, эксплуатации и контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве;
- 2) переход на договорные отношения, развитие конкурентной среды, предоставление потребителям возможности влиять на объем и качество по-

¹ Собрание законодательства РФ. 1997. №18. Ст. 2131.

требляемых услуг, преимущественно конкурсный отбор организаций, осуществляющих управление жилищным фондом и его обслуживание, обеспечивающих коммунальные предприятия материалами, оборудованием и выполняющих проектно-строительные работы;

3) совершенствование системы оплаты жилья и коммунальных услуг, в том числе установление повышенных тарифов на сверхнормативную площадь жилья и сверхнормативное потребление коммунальных услуг, а также дифференциация оплаты в зависимости от качества и местоположения жилья;

4) совершенствование системы социальной защиты населения: упорядочение существующей системы льгот, усиление адресной направленности выделяемых на эти цели средств.

Реформирование жилищно-коммунального хозяйства направлено на повышение роли органов местного самоуправления, самостоятельности и ответственности хозяйствующих субъектов различных форм собственности, обеспечивающих непосредственное обслуживание потребителей жилищно-коммунальных услуг и имеющих правовые и финансовые возможности не только для осуществления текущей эксплуатационной деятельности, но и для развития объектов жилищно-коммунального назначения.

В упомянутом Указе Президента РФ закреплено, что при распределении средств федерального бюджета Правительство РФ будет исходить из следующих показателей уровня платежей населения по отношению к уровню затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг (в процентах):

Год	Доля платежей населения в покрытии затрат на все виды жилищно-коммунальных услуг
1997	35
1998	50
1999	60
2000	70
2001	80
2002	90
2003	100

Это не отменяет права органов местного самоуправления в течение переходного периода самостоятельно устанавливать уровень платежей граждан, однако установление предельного уровня ниже уровня федерального стандарта не может служить основанием для перераспреде-

ния средств. При этом статьи по финансированию жилищно-коммунального хозяйства в местных бюджетах рекомендуется предусматривать защищенными.

Закон Кемеровской области от 12 ноября 1997 г. № 37-ОЗ «О жилищно-коммунальном хозяйстве Кемеровской области»¹ (в ред. от 10 июня 2005 г.) определяет правовые, организационные, финансово-экономические основы деятельности жилищно-коммунального хозяйства Кемеровской области как системы жизнеобеспечения населенных пунктов, защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, а также форм и способов государственного контроля качества обслуживания и регулирования деятельности жилищно-коммунального хозяйства.

Целью создания и назначения жилищно-коммунального хозяйства является обеспечение соответствующего уровню экономического развития области качества среды обитания человека путем предоставления услуг потребителям и обеспечения сохранности объектов жилищно-коммунального хозяйства, поддержания необходимого санитарного состояния населенных пунктов, надежности и устойчивости работы указанных объектов.

Жилищно-коммунальное хозяйство исходя из функциональных и технологических особенностей включает в свой состав виды деятельности по оказанию следующих услуг:

- 1) водоснабжение, водоотведение, включая ливневую канализацию, теплоснабжение, электроснабжение, газоснабжение (включая сжиженный и природный газ) - промышленно-индустриального характера;
- 2) очистка сточных вод, включая утилизацию осадков сточных вод, сбор, вывоз, утилизацию и захоронение бытовых отходов, уборку улиц, дорог, площадей (зимняя и летняя), - обеспечивающих санитарно-экологическую безопасность территории населенных пунктов;
- 3) строительство и ремонт дорог, тротуаров, мостов, тоннелей и берегозащитных сооружений, озеленение улиц и дорог, содержание лесопаркового хозяйства, уличное освещение - обеспечивающих благоустройство населенных пунктов;
- 4) содержание и ремонт жилых домов, включая лифтовое хозяйство, уборку и благоустройство придомовых территорий, - по обслуживанию жилищного фонда;
- 5) бани, прачечные, гостиницы, ритуальные услуги, учет недвижимости.

Объекты жилищно-коммунального хозяйства могут находиться в государственной, муниципальной и частной собственности, а также общей (совместной, долевой) собственности различных субъектов.

¹ Кузбасс. 1997. 19 нояб.

Объекты жилищно-коммунального хозяйства, находящиеся в государственной собственности, могут передаваться в хозяйственное ведение или оперативное управление государственных предприятий или учреждений в соответствии с действующим законодательством.

Объекты инженерной инфраструктуры городов и районов (в том числе электро-, тепло- и газоснабжения, водопроводно-канализационного хозяйства, объекты благоустройства), а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание и содержание указанных объектов, могут быть приватизированы по решению органов государственной власти при включении их в местные программы приватизации. Не подлежат приватизации объекты, предприятия и оборудование для захоронения твердых и жидких радиоактивных и ядовитых химических отходов, скотомогильники, кладбища и крематории.

Собственники объектов жилищно-коммунального хозяйства в установленном законом порядке несут ответственность за нарушение правил содержания и обслуживания объектов жилищно-коммунального хозяйства, использования жилищного фонда, предоставления коммунальных услуг, нормативов обеспечения населения услугами, а также условий договора найма жилого помещения.

В соответствии со статьей 11 Закона Кемеровской области органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями:

- 1) организуют, финансируют и обеспечивают обслуживание потребителей, развитие и эксплуатацию жилищно-коммунального хозяйства, создание комфортной среды обитания в населенных пунктах;

- 2) выполняют функции заказчика на обслуживание, содержание и ремонт объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в муниципальной собственности, а также предоставление услуг потребителям на основе договоров;

- 3) осуществляют контроль за использованием, содержанием и ремонтом объектов жилищно-коммунального хозяйства;

- 4) анализируют тенденции и проблемы развития жилищно-коммунального хозяйства городских и сельских населенных пунктов;

- 5) формируют бюджетные средства для финансирования капитального, текущего ремонтов, реконструкции и содержания объектов жилищно-коммунального хозяйства, льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, установленных на местном уровне;

- 6) устанавливают нормативы потребления коммунальных услуг, цены на содержание, ремонт жилья, наем жилых помещений в государственном и муниципальном жилищных фондах и тарифы на коммунальные услуги в жилых помещениях, а также цены и тарифы в соответствии с региональными стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг. Пересмотр или изменение цен на содержание, ремонт жилья, наем жи-

лых помещений и тарифов на коммунальные услуги в жилых помещениях может осуществляться, как правило, не чаще одного раза в год одновременно с принятием решения об утверждении местного бюджета на очередной финансовый год и только на основании результатов независимой экспертизы фактических затрат на содержание, ремонт жилья и оказание коммунальных услуг. Не допускается изменение этих цен и тарифов в течение финансового года без одновременного внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты о местных бюджетах на текущий финансовый год;

7) организуют техническое перевооружение и реконструкцию объектов жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивают надежность, устойчивость и экологическую безопасность обслуживания ими населенных пунктов;

8) проводят работу по подготовке объектов жилищно-коммунального хозяйства к сезонной эксплуатации;

9) создают резервный фонд материально-технических ресурсов для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на объектах жилищно-коммунального хозяйства;

10) участвуют в разработке и реализации местных программ приватизации объектов жилищно-коммунального хозяйства;

И) создают, реорганизуют и ликвидируют муниципальные предприятия жилищно-коммунального хозяйства;

12) содействуют развитию конкуренции в строительстве, обслуживании и ремонте объектов жилищно-коммунального хозяйства, создавая равные условия организациям различных форм собственности;

13) оказывают поддержку малому предпринимательству в жилищно-коммунальном обслуживании потребителей, а также обеспечивают формирование инфраструктуры малого бизнеса;

14) участвуют в создании фондов поддержки жилищно-коммунального хозяйства;

15) организуют технический учет недвижимости в жилищной сфере;

16) осуществляют формирование и ведение базы данных по регистрации по месту жительства граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

17) осуществляют разработку и реализацию целевых программ по развитию жилищно-коммунального хозяйства в муниципальном образовании;

18) осуществляют мероприятия по реализации программы ресурсосберегающих технологий, применению прогрессивных материалов,

повсеместному внедрению индивидуальных приборов регулирования и учета воды, газа и других энергоресурсов;

19) координируют и обеспечивают поддержку создания товариществ собственников жилья;

20) осуществляют иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Бытовое обслуживание (бытовые услуги) - деятельность по удовлетворению личных потребностей граждан, связанных с обеспечением их жизнедеятельности в быту. К предприятиям бытового обслуживания относятся ателье и мастерские по пошиву и ремонту одежды и обуви, ремонту бытовой техники и механизмов, химчистки, фотоателье, парикмахерские, пункты проката и др.

Мелкорозничная торговля - продажа продовольственных и непродовольственных товаров несложного ассортимента через стационарную и передвижную мелкорозничную торговую сеть. Стационарная мелкорозничная торговая сеть - торговые предприятия, занимающие обособленные помещения, но не имеющие торгового зала (палатки, ларьки, киоски). К передвижной мелкорозничной торговой сети относятся специально оборудованные приспособления для торговли вразвоз и вразнос (автофургоны, цистерны, передвижные киоски и т. д.).

Торговля является одним из источников доходной части бюджета за счет налоговых платежей и сборов, поступлений от арендной платы за землю и помещения, лицензионных сборов.

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетной и финансово-кредитной сфере

В статье 132 Конституции РФ закрепляется право органов местного самоуправления на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета. Как уже говорилось ранее, закрепление финансовой независимости и самостоятельности органов местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере является одной из гарантий развития местного самоуправления в Российской Федерации. К сожалению, большая часть нормативных актов, регулирующих указанные отношения, на практике не выполняются. Тем не менее органы местного самоуправления обладают определенными полномочиями по определению финансовой, бюджетной и кредитной политики в рамках муниципального образования в соответствии с действующим законодательством.

В бюджетной и финансово-кредитной сфере вопросы местного значения рассмотрены в статьях 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К вопросам местного значения поселения относятся	К вопросам местного значения муниципального района относятся	К вопросам местного значения городского округа относятся
1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;	1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;	1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;	2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;	2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;	3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;	3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
	20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района	
28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;	25) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.	33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства;
29) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.		35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

В соответствии со статьями 49, 55 и 66 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в бюджетной и финансово-кредитной сфере:

Городской Совет	Районный Совет	Поселковый, сельский Совет
1) утверждает бюджет, планы и программы социально-экономического развития города, изменения и дополнения к ним, отчеты об их выполнении; определяет направления использования капитальных вложений;	1) утверждает бюджет, планы и программы социально-экономического развития района, изменения и дополнения к ним, отчеты об их выполнении; определяет направления использования капитальных вложений;	1) утверждает планы и программы социально-экономического развития подведомственной совету территории, бюджет, отчеты об их исполнении;
2) образует внебюджетные и валютные фонды города, определяет их статус и целевое назначение; учреждает фонды для кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты и дотационные; утверждает отчеты об их использовании;	2) образует внебюджетные и валютные фонды района, определяет их статус и целевое назначение; учреждает фонды для кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты и дотационные фонды; утверждает отчеты об их использовании;	2) образует внебюджетные фонды, определяет их статус и целевое назначение; учреждает фонды для кредитования целевых программ и мероприятий для решения территориальных задач, в том числе фонды социальной защиты и дотационные фонды; утверждает отчеты об их использовании;
3) принимает решения о выделении дотаций и субвенций бюджетам нижестоящих административно-территориальных образований, а также ссуд и займов из средств городского бюджета;	3) принимает решения о выделении дотаций и субвенций бюджетам поселков, сельсоветов, районных городов, а также ссуд и займов из средств районного бюджета;	
4) устанавливает в соответствии с законодательством местные налоги, сборы, цены и тарифы на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями; принимает решения о выпуске и размещении лотерей, займов;	4) устанавливает в соответствии с законодательством местные налоги, сборы, цены и тарифы на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями; принимает решения о выпуске и размещении лотерей, займов;	
5) определяет в соответствии с законодательством условия приобрете-	5) определяет в соответствии с законодательством условия приобрете-	3) определяет в соответствии с законодательством условия приобрете-

Окончание таблицы

Городской Совет	Районный Совет	Поселковый, сельский Совет
ния, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждает перечень объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требуют согласия Совета;	ния, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждает перечень объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требуют согласия Совета;	ния, создания, преобразования объектов муниципальной собственности; утверждает перечень объектов муниципальной собственности, приобретение, создание и преобразование которых требуют согласия Совета;
6) устанавливает в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;	6) устанавливает в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;	4) устанавливает в соответствии с законодательством порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;
7) определяет условия и порядок разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;	7) определяет условия и порядок разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;	5) определяет условия и порядок разгосударствления и приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;
14) определяет в соответствии с законодательством льготы и преимущества, в том числе налоговые, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности.	13) определяет в соответствии с законодательством льготы и преимущества, в том числе налоговые, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности.	6) определяет в соответствии с законодательством льготы и преимущества, в том числе в сфере налогов, в целях стимулирования предпринимательской деятельности.

На основании статьи 9 Бюджетного кодекса РФ¹ от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ¹ (в ред. от 23 декабря 2003 г.) в области регулирования бюджетных правоотношений к ведению органов местного самоуправления относятся:

1) установление порядка составления и рассмотрения проектов местных бюджетов, утверждения и исполнения местных бюджетов, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчетов об исполнении местных бюджетов;

¹ Российская газета. 1998. 12 авг.

2) составление и рассмотрение проектов местных бюджетов, утверждение и исполнение местных бюджетов, осуществление контроля за их исполнением и утверждение отчетов об исполнении местных бюджетов;

3) определение порядка направления в местные бюджеты доходов от использования муниципальной собственности, местных налогов и сборов, иных доходов местных бюджетов;

4) определение порядка и условий предоставления финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

5) предоставление финансовой помощи и бюджетных ссуд из местных бюджетов;

6) определение порядка осуществления муниципальных заимствований;

7) осуществление муниципальных заимствований и управление муниципальным долгом.

В статье 64 Бюджетного кодекса РФ закрепляются полномочия органов местного самоуправления по формированию доходной части местных бюджетов. В этих целях представительные органы местного самоуправления вводят местные налоги и сборы, устанавливают размеры ставок по ним и предоставляют льготы по их уплате в пределах прав, предоставленных им налоговым законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местного бюджета. Предоставление бюджетных средств осуществляется в формах (статья 69 Бюджетного кодекса РФ) ассигнований на содержание бюджетных учреждений; средств на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам; трансфертов населению (в том числе ассигнований на реализацию органами местного самоуправления обязательных выплат населению, установленных действующим законодательством); ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых на другие уровни власти; ассигнований на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, приводящих к увеличению бюджетных расходов или уменьшению бюджетных доходов; бюджетных кредитов юридическим лицам (в том числе налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и платежей и других обязательств); субвенций и субсидий физическим и юридическим лицам; инвестиций в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц; бюджетных ссуд, дотаций, субвенций и субсидий бюджетам других уровней бюджетной системы Российской Федерации, государственным внебюджетным фондам; средств на обслуживание и погашение долговых обязательств.

В соответствии со статьей 87 Бюджетного кодекса РФ исключительно из местных бюджетов финансируются следующие функциональные виды расходов: содержание органов местного самоуправления; формирование муниципальной собственности и управление ею; организация, содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, других учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления; содержание муниципальных органов охраны общественного порядка; организация, содержание и развитие муниципального жилищно-коммунального хозяйства; муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения; благоустройство и озеленение территорий муниципальных образований; организация утилизации и переработки бытовых отходов (за исключением радиоактивных); содержание мест захоронения, находящихся в ведении муниципальных органов; организация транспортного обслуживания населения и учреждений, находящихся в муниципальной собственности или в ведении органов местного самоуправления; обеспечение противопожарной безопасности; охрана окружающей природной среды на территориях муниципальных образований; реализация целевых программ, принимаемых органами местного самоуправления; обслуживание и погашение муниципального долга; целевое дотирование населения; содержание муниципальных архивов; проведение муниципальных выборов и местных референдумов; финансирование реализации иных решений органов местного самоуправления и прочие расходы, отнесенные к вопросам местного значения, определяемые представительными органами местного самоуправления в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации.

Органы местного самоуправления предоставляют налоговые кредиты, отсрочки и рассрочки по уплате налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации в пределах лимитов предоставления налоговых кредитов, отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей, определенных правовыми актами представительных органов местного самоуправления о бюджете. Органы местного самоуправления определяют порядок предоставления отсрочек и рассрочек по уплате налогов и иных обязательных платежей в части сумм федеральных налогов или сборов, региональных налогов или сборов, поступающих в местные бюджеты, только при отсутствии задолженности по бюджетным ссудам местного бюджета перед бюджетами других уровней бюджетной системы Российской Федерации и соблюдении предельного размера дефицита местного бюджета и размера муниципального долга, установленных указанным Кодексом.

Полномочия органов местного самоуправления по участию в финансово-кредитных отношениях более подробно регулируются Федеральным законом «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В статье 13 Закона закрепляется, что органы местного самоуправления выполняют функции по организации местных финансов во взаимодействии с финансово-кредитными организациями, действующими как на территории соответствующего муниципального образования, так и за ее пределами. Органы местного самоуправления содействуют развитию рынка местных финансов, местных финансово-кредитных организаций. Кроме того, органы местного самоуправления в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, вправе: выбирать из числа банков уполномоченный банк путем проведения открытого конкурса; осуществлять эмиссию муниципальных облигаций и жилищных сертификатов. Органы местного самоуправления не вправе передавать средства местного бюджета и земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, в уставные фонды (капиталы) банков и других кредитных организаций.

На основании статьи 15 названного Федерального закона органы местного самоуправления вправе выдавать предусмотренные местным бюджетом ссуды юридическим и физическим лицам при условии обеспечения финансирования расходной части местных бюджетов; получать в банках и других кредитных организациях краткосрочные и долгосрочные кредиты на условиях, согласованных с представительными органами местного самоуправления.

Договор муниципального займа заключается путем приобретения гражданином или юридическим лицом выпущенных органом местного самоуправления муниципальных облигаций (статья 16). Муниципальные облигации выпускаются исключительно в целях реализации программ и проектов развития муниципального образования, утвержденных в порядке, установленном уставом муниципального образования. Выпуск муниципальных облигаций обеспечивается муниципальным имуществом и средствами местных бюджетов. Порядок выпуска муниципальных облигаций определяется законодательством Российской Федерации. Причем государство не несет ответственности по обязательствам муниципального образования, а муниципальное образование не несет ответственности по обязательствам государства. Исполнение обязательств по муниципальным облигациям осуществляется за счет средств местной казны в соответствии с правовым актом органа местного самоуправления о местном бюджете на текущий финансовый год.

Предельно допустимая сумма долговых обязательств органов местного самоуправления не должна превышать 15% объема расходной час-

ти местного бюджета. Краткосрочные заимствования в любой форме не могут производиться до утверждения местного бюджета на текущий финансовый год. Размещение, обращение, распространение (продажа и покупка) муниципальных облигаций осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Более подробно порядок выпуска ценных бумаг регулируется Федеральными законами от 29 июля 1998 г. № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг» (в ред. от 18 июля 2005 г.)¹ и от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»² (в ред. от 18 июня 2005 г.), а также Гражданским кодексом РФ. 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.

Обычно выделяют следующие цели выпуска муниципальных облигационных займов³: финансирование текущего дефицита бюджета; сглаживание колебаний при поступлении налоговых платежей в бюджет (ликвидация кассовых разрывов); финансирование собственных инвестиционных программ и капитальных проектов; обеспечение коммерческих банков и иных финансовых структур (например, фондов) ликвидными и высоконадежными вторичными резервными активами; погашение ранее размещенных займов.

В зависимости от целей привлечения средств займы можно разделить на инвестиционные (например, жилищные), социальные и покрывающие дефицит бюджета.

В статье 72 Бюджетного кодекса РФ дается понятие муниципально-го заказа как договора, заключенного органом местного самоуправления, бюджетным учреждением, уполномоченным органом или организацией муниципального образования с физическими и юридическими лицами в целях обеспечения муниципальных нужд, предусмотренных в расходах местного бюджета. Государственный и муниципальный контракты размещаются на конкурсной основе, если иное не установлено федеральными законами, законами и законодательными актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

¹ Российская газета. 1998. 6 авг.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1918.

³ См.: *Баринов В. Т.* Муниципальные облигации. Выпуск и размещение. М., 1997. С. 20, 21.

Необходимость размещения муниципального заказа публично обусловливается рядом причин: особым характером роли органов местного самоуправления, выступающих от имени всего населения, действующим в интересах всего населения муниципального образования; особым характером средств (средства налогоплательщиков); поиском путей наиболее экономичного расходования бюджетных средств; потребностью стимулирования развития свободной конкуренции¹.

§ 3. Полномочия органов местного самоуправления в области строительства, транспорта и связи

В сфере строительства, транспорта и связи к вопросам местного значения относятся (статьи 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»):

К вопросам местного значения поселения относятся:

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

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

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

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

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

К вопросам местного значения городского округа относятся:

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

5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

¹ См.: Гребенчиков В. Развитие института муниципального заказа в городе Омске // Городское управление. 1998. № 8. С. 42; Маркварт Э., Исупова С. Размещение публичных - государственных, муниципальных заказов // Городское управление. 1997. № 7. С. 56.

Окончание таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:

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

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

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

15) утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий.

К вопросам местного значения городского округа относятся:

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

В соответствии со статьями 52, 61 и 72 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области строительства, транспорта и связи:

Продолжение таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
1) организует подготовку генерального плана города и проекта планировки пригородной зоны, проектов детальной планировки и застройки районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов, проектов инженерных сооружений и благоустройства города; разрабатывает правила застройки города в соответствии с его генеральным планом и вносит их на утверждение Совета; осуществляет контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения, организует экспертизу проектов;	1) разрабатывает и вносит на утверждение Совета схемы и проекты районной планировки; утверждает проекты и титульные списки строек, осуществляемых за счет средств местного бюджета, и контролирует их соблюдение;	1) организует подготовку проектов застройки населенных пунктов, утверждает проекты и титульные списки строек, осуществляемых за счет средств местного бюджета, и контролирует их соблюдение;
	2) организует разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки населенных пунктов на территории района;	2) организует за счет собственных средств и на долевых началах строительство и ремонт муниципальных жилых домов, объектов коммунального хозяйства и социально-культурного назначения, дорог, привлекает в установленном порядке к дорожному строительству колхозы, совхозы, другие предприятия и организации;
2) выступает заказчиком на строительство и ремонт объектов социальной и производственной инфраструктуры, создаваемых за счет собственных средств или на основе долевого участия;	3) выступает заказчиком на строительство и ремонт объектов социальной и производственной инфраструктуры, создаваемых за счет собственных средств или на основе долевого участия;	3) выступает заказчиком по строительству муниципальных объектов; назначает приемочные комиссии и утверждает акты приемки в эксплуатацию законченных строительством объектов;

Продолжение таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
3) выдает разрешение на строительство на территории города всех объектов производственного назначения; приостанавливает строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов, планов и правил застройки;	4) выдает разрешение на строительство на подведомственной территории всех объектов производственного назначения; приостанавливает строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов, планов и правил застройки;	4) выдает разрешение на строительство на территории поселка, сельсовета всех объектов производственного назначения; приостанавливает строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов, планов и правил застройки;
4) назначает государственные приемочные комиссии, утверждает акты о приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения, а также принимает участие в приемке в эксплуатацию других законченных объектов, расположенных на территории города;	5) назначает государственные приемочные комиссии, утверждает акты о приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского назначения, а также принимает участие в приемке в эксплуатацию других законченных объектов, расположенных на территории района;	
5) привлекает на договорной основе предприятия, другие организации к участию в развитии мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов для производства работ на территории города;		
6) руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршру-	6) руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, действующих на территории района, утверждает маршру-	5) осуществляет контроль за работой транспортных предприятий и организаций на территории Совета, согласовывает маршруты и графики движения транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия

Окончание табл.

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
ты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города; обеспечивает учет автомобилей и других видов механических транспортных средств в городе; организует и контролирует обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах;	руты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных <i>и</i> к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории района; обеспечивает учет автомобилей и других видов механических транспортных средств в районе; организует и контролирует обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах;	и организации, действующие на подведомственной территории;
7) организует работу предприятий связи, обеспечивает развитие радио- и телевидения.	7) организует работу предприятий связи, обеспечивает развитие радио- и телевидения.	б) организует работу предприятий связи, обеспечивает развитие радио- и телевидения.

Градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства, капитального ремонта, реконструкции объектов капитального строительства.

В соответствии со статьей 8 Градостроительного кодекса РФ¹ 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;

¹ Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений.

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.

В соответствии со статьей 4 Закона Томской области от 15 августа 2002 г. № 61-03 «Об основах благоустройства территорий городов и других пунктов Томской области» (в ред. от 18 августа 2003 г.) к полномочиям органов местного самоуправления относятся:

- 1) принятие правовых актов по обеспечению благоустройства, контроль за их соблюдением и осуществление управления по этому вопросу на соответствующей территории;
- 2) координация деятельности граждан, юридических лиц по проведению мероприятий по благоустройству, принятие мер воспитательного и организационного воздействия по сохранению объектов благоустройства;
- 3) проведение политики экономического стимулирования деятельности организаций и граждан по благоустройству;
- 4) предоставление субсидий, субвенций, других видов финансовой и материальной помощи на развитие деятельности по благоустройству в соответствии с действующим законодательством, осуществление контроля за расходованием выделенных средств.

Кодекс благоустройства города Твери¹ определяет порядок содержания в г. Твери жилищного фонда, зданий и других сооружений, придомовых, дворовых и внутриквартальных территорий, улиц, мостов, путепроводов, переездов через железнодорожные и трамвайные пути, транспортных и пешеходных тоннелей, набережных, спусков к воде, павильонов на остановках городского пассажирского транспорта, парков, садов, скверов, бульваров, газонов, территорий вокруг предприятий торговли и общественного питания, производственных территорий, подъездов и территорий, прилегающих к предприятиям и организациям, строительных площадок и закрепленных за ними открытых водостоков, пустырей. Вопросы благоустройства города, обеспечения чистоты и порядка на его территории регулируются законодательством Российской Федерации и Тверской области, принятыми в соответствии с ним уполномоченными на то государственными органами строительными и иными правилами и нормами, указанным Кодексом, а также - в рамках полномочий органов местного самоуправления г. Твери - принятыми ими нормативными актами.

Под благоустройством города понимается целенаправленная деятельность жителей, органов местного самоуправления, организаций, самостоятельных объединений граждан, направленная на создание максимально благоприятных, здоровых, экологически безопасных условий проживания в городе людей, обеспечение комплексного социально-экономиче-

¹ Утвержден решением Тверской городской Думы от 24 апреля 2001 г. № 56 // Вся Тверь. 2001. 1, 8 июня.

ского развития городского хозяйства, сохранение и приумножение исторического наследия, культурного и природного потенциалов города, его красоты и внешней привлекательности.

В пункте 2.2 Кодекса называются основные направления деятельности по благоустройству:

- 1) уборка города и объектов с обособленной территорией;
- 2) сбор и вывоз бытовых отходов, мусора, нечистот с городских территорий;
- 3) строительство, ремонт и содержание зданий и сооружений;
- 4) содержание и ремонт улично-дорожной сети;
- 5) содержание транспортных средств и инженерных сооружений;
- 6) строительство, установка, содержание и использование сооружений малых форм;
- 7) содержание и охрана зеленых насаждений;
- 8) производство разрытий на территории г. Твери;
- 9) содержание и ремонт наружных инженерных сетей и сооружений;
- 10) установка сооружений временного типа под объекты потребительского рынка;
- 11) содержание животных в городе;
- 12) содержание водных объектов;
- 13) содержание городских кладбищ и других мест захоронений.

Тверская городская Дума в соответствии с Уставом города принимает планы и программы социально-экономического развития города, а также общеобязательные правила по предметам ведения городского самоуправления, включая вопросы комплексного социально-экономического развития г. Твери; контроля за использованием земель, регулирования планировки и застройки, благоустройства и озеленения территорий и рекреационной зоны города; создания условий для жилищного и социально-культурного строительства; городского коммунального хозяйства; муниципального дорожного строительства и содержания дорог местного значения.

Глава г. Твери в соответствии с Уставом города вправе на основании и во исполнение федерального и областного законодательства, Устава города и решений Тверской городской Думы издавать постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории города, а также иные распорядительные документы, в том числе по вопросам организации управления городским хозяйством, социальной сферой, общего руководства муниципальными учреждениями и предприятиями.

Администрация города правомочна осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность по вопросам, отнесенным к ведению

городского самоуправления, за исключением тех, которые согласно Уставу города и решениям Тверской городской Думы входят в компетенцию главы города и Тверской городской Думы. Администрация города обеспечивает координацию и регулирование работ муниципальных предприятий, организаций других форм собственности, ведомственной принадлежности, частных лиц по выполнению требований данного Кодекса.

В статье 6 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»¹ (в ред. от 9 мая 2005 г.) указывается, что при градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи - сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи. Органы местного самоуправления содействуют организациям связи, оказывающим универсальные услуги связи, в получении и (или) строительстве сооружений связи и помещений, предназначенных для оказания универсальных услуг связи.

***Почтовая связь** - вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающих прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых перевозок денежных средств.*

В статье 8 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»² (в ред. от 22 августа 2004 г.) обозначены предметы ведения органов местного самоуправления в области почтовой связи, которые:

- 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

¹ Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

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.

В собственности муниципальных образований могут находиться транспортные предприятия и организации, предприятия и организации, занимающиеся строительством и содержанием объектов местного назначения. В местных бюджетах предусматриваются денежные средства, необходимые для осуществления полномочий в этой сфере. Органы местного самоуправления на договорных началах привлекают предприятия и организации различных форм собственности к транспортному обслуживанию населения. Они согласовывают маршруты и графики движения для массовых перевозок на подведомственной территории.

Глава 15

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Общеизвестно, что местными бюджетами финансируется почти 100% расходов на среднее образование, 85 - на здравоохранение, 60% - на содержание жилья, детских садов, на коммунальные услуги¹.

В Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов² отмечалось, что экономическая ситуация диктует необходимость повышения эффективности социальной политики, концентрации усилий на решении наиболее острых социальных проблем, выработки новых механизмов реализации социальной политики, обеспечивающих более рациональное использование финансовых и материальных ресурсов. В соответствии с Программой стратегическими целями социальной политики являются:

- достижение ощутимого улучшения материального положения и условий жизни людей;
- обеспечение эффективной занятости населения, повышение качества и конкурентоспособности рабочей силы;
- гарантия конституционных прав граждан в области труда, социальной защиты населения, образования, охраны здоровья, культуры, обеспечения жильем;
- переориентация социальной политики на семью, обеспечение прав и социальных гарантий, предоставляемых семье, женщинам, детям и молодежи;
- нормализация и улучшение демографической ситуации, снижение смертности населения, особенно детской и граждан трудоспособного возраста;
- существенное улучшение социальной инфраструктуры.

Основной акцент предполагалось сделать на повышении эффективности использования средств, выделяемых на социальные нужды, усилении адресности социальной поддержки, более широком привлечении внебюджетных финансовых источников. Для этого предстоит определить порядок взаимодействия в области социальной политики между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной

¹ См.: *Овчинников И. И.* Финансы местного самоуправления // Гражданин и право. 2003. №4, 5.

- См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. №222 «О программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов» (вред, от 24 января 1998 г.)//Собрание законодательства РФ. 1997. № 10. Ст. 1173.

власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, федеральными министерствами и ведомствами, общественными и коммерческими организациями.

§ 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования

Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

В Программе социально-экономического развития России на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)¹ отмечается, что одним из главных приоритетов социально-экономической политики является общедоступное и бесплатное общее образование, система профессионального образования, первоочередной целью которой является обеспечение всех секторов экономики профессиональными кадрами в соответствии с текущими и перспективными потребностями рынка труда при соблюдении конституционных гарантий доступности и равенства прав граждан в области образования.

В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»² (в ред. от 21 июля 2005 г.) под **образованием** понимается *целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов)*. Под получением гражданином (обучающимся) образования понимается достижение и подтверждение им определенного образовательного ценза, которое удостоверяется соответствующим документом.

Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-р // Собрание законодательства РФ. 2003. № 34. Ст. 3396.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 150.

- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Образовательная программа определяет содержание образования определенных уровня и направленности. В Российской Федерации реализуются образовательные программы, которые подразделяются на общеобразовательные (основные и дополнительные) и профессиональные (основные и дополнительные).

Общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации личности к жизни в обществе, на создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. К общеобразовательным относятся программы дошкольного образования; начального общего образования; основного общего образования; среднего (полного) общего образования.

Профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К профессиональным относятся программы начального профессионального образования; среднего профессионального образования; высшего профессионального образования; послевузовского профессионального образования.

Обязательный минимум содержания каждой основной общеобразовательной программы или основной профессиональной образовательной программы (по конкретной профессии, специальности) устанавливается соответствующим государственным образовательным стандартом.

Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, т. е. реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников. Образовательное учреждение является юридическим лицом. Органы местного самоуправления могут выступать в качестве учредителей образовательного учреждения.

Образовательные учреждения по своим организационно-правовым формам могут быть государственными, муниципальными, негосударственными (частными, учреждениями общественных и религиозных организаций (объединений)). К образовательным учреждениям относятся учреждения следующих типов:

- 1) дошкольные;
- 2) общеобразовательные (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования);
- 3) учреждения начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования;
- 4) учреждения дополнительного образования взрослых;
- 5) специальные (коррекционные) для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии;
- 6) учреждения дополнительного образования;
- 7) учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (законных представителей);
- 8) учреждения дополнительного образования детей;
- 9) другие учреждения, осуществляющие образовательный процесс.

Деятельность государственных и муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов, утверждаемыми Правительством РФ, и разрабатываемыми на их основе уставами этих образовательных учреждений. Для негосударственных образовательных учреждений типовые положения об образовательных учреждениях выполняют функции примерных.

В соответствии со статьями 53, 63 и 74 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области образования:

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
1) осуществляет управление всеми находящимися в ведении города учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями, обеспечивает их материально-техническое снабжение; назначает и освобождает от должности руководителей соответствующих учреждений, если Советом не предусмотрен иной порядок;	1) осуществляет управление всеми находящимися в ведении района учреждениями народного образования, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями, обеспечивает их материально-техническое снабжение; назначает и освобождает от должности руководителей соответствующих учреждений, если Советом не предусмотрен иной порядок;	1) организует и координирует с учетом национально-культурных традиций населения работу учреждений социально-культурного назначения, обеспечивает их материально-техническое снабжение; создает при школах фонд всеобща за счет собственных и привлеченных средств; содействует организации трудового обучения и профессиональной ориентации школьников

Окончаниетаблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
2) планирует развитие на территории города сети учреждений народного образования; организует оказание школам методической помощи; создает городской фонд всеобща за счет собственных и привлеченных средств; содействует организации трудового обучения и профориентации школьников.	2) планирует развитие на территории района сети учреждений народного образования; организует оказание школам методической помощи; создает районный фонд всеобща за счет собственных и привлеченных средств; содействует организации трудового обучения и профориентации школьников.	

В сфере образования к вопросам местного значения относятся (статьи 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»):

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время.	11) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.	

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании» органы местного самоуправления ответственны: за реализацию права граждан на получение установленного данным Законом обязательного основного общего образования; ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях. К исключительной компетенции органов местного самоуправления в области образования относятся:

1) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;

2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;

3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

4) регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;

5) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

6) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;

7) назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;

8) строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

9) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;

10) использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;

11) установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;

12) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.

Разграничение компетенции в области образования между муниципальными образованиями, территория одного из которых является частью территории другого, регулируется в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации. Разграничение компетенции в области образования между органами местного самоуправления регулируется в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления. Местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

В соответствии со статьей 9 Закона Алтайского края «Об образовании в Алтайском крае»¹ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования относятся:

- 1) 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 администрации Алтайского края;
- 2) организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования;
- 3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 5) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования;
- 6) опека и попечительство.

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры, физической культуры и спорта

В соответствии со статьями 53, 63 и 74 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают

¹ Закон Алтайского края от 3 декабря 2004 г. № 54-ЗС «Об образовании в Алтайском крае» (в ред. от 7 июня 2005 г.) // Алтайская правда. 2004. 16 дек.

следующими полномочиями в области культуры, физической культуры и спорта:

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
4) осуществляет охрану и организует использование расположенных на территории города памятников природы, культуры, истории;	4) осуществляет охрану и организует использование переданных в ведение района памятников природы, культуры, истории;	2) вносит предложения в соответствующие органы об объявлении памятниками природы, истории и культуры объектов, находящихся на территории поселка, сельсовета и представляющих экологическую, историческую, культурную или научную ценность; осуществляет охрану и организует использование памятников истории и культуры, переданных в ведение поселка, сельсовета;
3) организует на территории города работу культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций населения;	3) организует на территории района работу культурно-просветительных учреждений с учетом национально-культурных традиций населения;	3) оказывает жителям помощь в назначении пенсий.
5) создает объекты социально-культурного, физкультурно-спортивного назначения, руководит кино- и видеообслуживанием населения;	5) создает объекты социально-культурного, физкультурно-спортивного назначения, руководит кино- и видеообслуживанием населения;	
6) организует проведение общегородских мероприятий в области образования, здравоохранения, культуры и спорта.	6) организует проведение общерайонных мероприятий в области образования, здравоохранения, культуры и спорта.	

В сфере культуры, физической культуры и спорта к вопросам местного значения относятся (статьи 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»):

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;	19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;	16) организация библиотечного обслуживания населения;
12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;	19.1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;	17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа 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;		18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;	19.2) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;	17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;
14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-	26) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных	19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-

Окончание таблицы

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;	физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;	турно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;
30) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.	27) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.	34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе.
1.1. Органы местного самоуправления поселения имеют право на создание музеев поселения.	1.1. Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.	1.1. Органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.
15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения.		20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) – совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры. В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы)¹ отмечается, что на период до 2005 г. главными задачами в сфере культуры будут являться сохранение и развитие культурного потенциала и культурного наследия страны, единого культурного пространства, обеспечение доступа к культурным ценностям и услугам в сфере культуры для всех слоев населения.

В соответствии со статьей 40 Основ законодательства Российской Федерации о культуре от 8 октября 1992 г. № 3612-1² (в ред. от 22 авгу-

¹ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. №1163-р // Собрание законодательства РФ. 2003. №34. Ст. 3396.

² Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

ста 2004 г.) к ведению органов местного самоуправления в области культуры относятся:

1) осуществление государственной политики в области культуры на своей территории;

2) формирование местных бюджетов и фондов развития культуры, разработка и принятие местных нормативов финансирования культуры;

3) регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры;

4) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций культуры, регистрация организаций культуры на подведомственной территории;

5) создание и ликвидация местных органов управления в области культуры, определение их структуры и полномочий, назначение руководителей местных органов управления в области культуры;

6) назначение руководителей муниципальных организаций культуры;

7) строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий;

8) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организациями культуры.

Органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии. Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства.

Государство ответственно за выявление, учет, изучение, реставрацию и охрану памятников истории и культуры. Органы местного самоуправления обязаны содействовать сохранности и использованию таких памятников, находящихся в частной и коллективной собственности, брать особо значимые из них на государственный учет. Государство обладает приоритетным правом приобретения культурных ценностей, находящихся в частном владении, законодательно регулирует права и обязанности владельцев.

Органы местного самоуправления обязаны содействовать развитию культуры посредством предоставления налоговых льгот или использования иных форм поддержки. Кроме того, в соответствии с основами законодательства о культуре органы местного самоуправления обязаны оказывать помощь подведомственным организациям культуры (если последние в ней нуждаются) в решении вопросов содержания и развития материально-технической базы. Органы местного самоуправления

предоставляют творческим работникам, коллективам творческих работников в пользование или аренду помещения для студий, мастерских, лабораторий и иных рабочих мест, необходимых для творческой деятельности, с установлением арендной платы в размере, не превышающем стоимости оплаты коммунальных услуг.

Национально-культурная автономия - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

В Федеральном законе от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»¹ (в ред. от 30 ноября 2005 г.) устанавливается, что национально-культурная автономия, в частности, имеет право получать поддержку со стороны органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры; обращаться в органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы. При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований. Органы местного самоуправления решают вопросы финансовой поддержки местных национально-культурных автономий в соответствии с законодательством Российской Федерации о местном самоуправлении.

Физическая культура - составная часть культуры, область социальной деятельности, представляющая собой совокупность духовных и материальных ценностей, создаваемых и используемых обществом в целях физического развития человека, укрепления его здоровья и совершенствования его двигательной активности. **Физическое воспитание** - педагогический процесс, направленный на формирование здорового, физически и духовно совершенного, морально стойкого подрастающего поколения, укрепление здоровья, повышение работоспособности, творческого долголетия и продление жизни человека.

В статье 3 Федерального закона от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»² (в ред. от

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2206.

20 декабря 2004 г.) названы основные принципы государственной политики в области физической культуры и спорта: непрерывность и преемственность физического воспитания различных возрастных групп граждан на всех этапах их жизнедеятельности; учет интересов всех граждан при разработке и реализации федеральных программ развития физической культуры и спорта, признание ответственности граждан за свое здоровье и физическое состояние; признание самостоятельности всех физкультурно-спортивных объединений, отвечающих требованиям данного Федерального закона, равенства их прав на государственную поддержку; создание благоприятных условий финансирования физкультурно-спортивных и спортивно-технических организаций, Олимпийского движения России, образовательных учреждений и научных организаций в области физической культуры и спорта, а также предприятий спортивной промышленности.

Основной задачей развития физической культуры и спорта является создание условий для занятий физической культурой и спортом различных категорий и групп населения, позволяющих улучшить здоровье населения, изменить неблагоприятные демографические тенденции, снизить нагрузку на медицинские учреждения. Развитие физической культуры и спорта в данном контексте выступает наряду со здравоохранением как важный фактор формирования человеческого капитала. Другой задачей является подготовка спортивного резерва и обеспечение достойного выступления сборных команд Российской Федерации, в первую очередь по олимпийским видам спорта, на главных международных соревнованиях (пункт 6.7 Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003–2005 годы)).

В соответствии со статьей 5 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» физкультурное (физкультурно-спортивное) движение в Российской Федерации включает в себя:

- 1) спортивные клубы, коллективы физической культуры, действующие на самодеятельной и профессиональной основах в образовательных учреждениях, иных организациях независимо от форм собственности и по месту жительства граждан;

- 2) детско-юношеские спортивные школы, детско-юношеские клубы физической подготовки, детско-юношеские спортивно-технические школы, специализированные детско-юношеские школы олимпийского резерва, училища олимпийского резерва, школы высшего спортивного мастерства, центры олимпийской подготовки, находящиеся в ведении соответственно государственных органов в области физической культуры и спорта, образования, профессиональных союзов, других организаций;

3) образовательные учреждения и научные организации в области физической культуры и спорта всех типов и видов независимо от организационно-правовых форм;

4) общероссийские физкультурно-спортивные объединения - физкультурно-спортивные организации, общероссийские федерации (союзы, ассоциации) по различным видам спорта, общественно-государственные физкультурно-спортивные общества, оборонные спортивно-технические организации;

5) Олимпийский комитет России;

6) федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта, подведомственные им организации, муниципальные организации физической культуры и спорта.

Федеральный орган исполнительной власти в области физической культуры и спорта, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта и органы местного самоуправления взаимодействуют с физкультурно-спортивными объединениями по всем вопросам развития физической культуры и спорта, в том числе:

1) координируют в установленном законодательством порядке свою деятельность по проблемам физкультурно-спортивного и олимпийского движения, при необходимости совместно проводят спортивные соревнования, спартакиады, другие физкультурно-спортивные мероприятия, организуют пропаганду физической культуры и спорта, осуществляют профессиональную подготовку работников физкультурно-спортивных организаций и обеспечивают повышение их квалификации, обеспечивают эффективное использование спортивных сооружений и строительство новых спортивных сооружений;

2) оказывают помощь физкультурно-спортивным объединениям, содействуют выполнению ими уставных задач, заслушивают информацию по основным вопросам развития физической культуры и спорта, принимают соответствующие решения и контролируют их исполнение. Совместная деятельность осуществляется на условиях договоров;

3) осуществляют в установленном законодательством порядке сбор информации, представляемой физкультурно-спортивными объединениями в соответствии с формами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области статистики, и дают по ним заключения и рекомендации.

В статье 17 Закона Иркутской области от 10 февраля 1995 г. № 41 «О физической культуре и спорте» (в ред. от 22 декабря 2004 г.) устанавливается, что органы местного самоуправления могут предоставлять

налоговые и иные льготы физкультурно-спортивным организациям и объединениям, спортивным сооружениям всех форм собственности в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

В соответствии с постановлением Администрации города Красноярска от 3 апреля 1995 г. №311 «О поддержке физической культуры и спорта города в 1995 году» с 1 января 1995 г. освобождены от уплаты местных налогов, налога на прибыль в пределах сумм, поступающих в городской бюджет, физкультурно-спортивные организации города; указанные средства должны быть направлены на развитие их и детско-юношеского спорта.

§ 3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения и социальной защиты

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 годы) целью государственной политики на период до 2005 г. является улучшение состояния здоровья населения на основе обеспечения доступности качественной медицинской помощи.

***Охрана здоровья граждан** - это совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.* Основными принципами охраны здоровья граждан являются (статья 2 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан) от 22 июля 1993 г. №5487-1¹ (в ред. от 7 марта 2005 г.):

- 1) соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий;
- 2) приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан;
- 3) доступность медико-социальной помощи;
- 4) социальная защищенность граждан в случае утраты здоровья;
- 5) ответственность органов государственной власти и управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

В Российской Федерации существуют государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения. К муниципальной системе

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. №33. Ст. 1318.

здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности лечебно-профилактические и научно-исследовательские учреждения, фармацевтические предприятия и организации, аптечные учреждения, учреждения судебно-медицинской экспертизы, образовательные учреждения, которые являются юридическими лицами и осуществляют свою деятельность в соответствии с действующим законодательством.

В соответствии со статьями 53,63–64 и 74,75 Закона 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области здравоохранения и социальной защиты:

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
б) разрабатывает комплексные программы укрепления здоровья и профилактики заболеваний населения, оздоровления среды обитания человека и условий его жизнедеятельности;	б) разрабатывает комплексные программы укрепления здоровья и профилактики заболеваний населения, оздоровления среды обитания человека и условий его жизнедеятельности;	
1) назначает и выплачивает пенсии и пособия; контролирует работу органов врачебно-трудовой экспертизы; назначает и выплачивает из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям;	1) назначает и выплачивает пенсии и пособия; контролирует работу органов врачебно-трудовой экспертизы; назначает и выплачивает из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям;	3) оказывает жителям помощь в назначении пенсий;
2) организует в соответствии с решениями Совета учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета; в соответствии с решениями Совета распоряжается средствами фонда социальной защиты населения и принимает меры к его пополнению, назначает за счет собственных и привлеченных средств пособия, а также доплаты к пенсиям;	2) организует в соответствии с решениями Совета учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета; в соответствии с решениями Совета распоряжается средствами фонда социальной защиты населения и принимает меры к его пополнению, назначает за счет собственных и привлеченных средств пособия, а также доплаты к пенсиям;	4) организует в соответствии с решениями Совета учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств местного бюджета; в соответствии с решениями Совета распоряжается средствами фонда социальной защиты населения и принимает меры к его пополнению, назначает за счет собственных и привлеченных средств пособия, а также доплаты к пенсиям;

Продолжение таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
3) организует в соответствии с решениями Совета учет лиц, помощь которым оказывается за счет средств Совета;	3) организует в соответствии с решениями Совета учет лиц, помощь которым оказывается за счет средств Совета;	
9) организует с целью обеспечения занятости населения общественные оплачиваемые работы по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений и тому подобного за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств;	9) организует с целью обеспечения занятости населения общественные оплачиваемые работы по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений и тому подобного за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств;	5) организует с целью обеспечения занятости населения общественные оплачиваемые работы по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений и тому подобного за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств;
4) принимает меры по улучшению жилищных и материально-бытовых условий семей, потерявших кормильца, инвалидов и престарелых граждан, нуждающихся в уходе на дому, а также меры по устройству нуждающихся граждан в учреждения социального обеспечения;	4) принимает меры по улучшению жилищных и материально-бытовых условий семей, потерявших кормильца, инвалидов и престарелых граждан, нуждающихся в уходе на дому, а также меры по устройству нуждающихся граждан в учреждения социального обеспечения;	6) принимает меры по улучшению жилищных, материальных и социально-бытовых условий инвалидов, семей, потерявших кормильца, престарелых граждан, нуждающихся в обслуживании на дому; способствует устройству нуждающихся граждан в учреждения социального обеспечения;
6) предоставляет в пределах своих полномочий льготы и преимущества, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей; обеспечивает устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан; решает вопросы усыновления (удочерения);	6) предоставляет в пределах своих полномочий льготы и преимущества, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей; обеспечивает устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан; решает вопросы усыновления (удочерения);	7) предоставляет в пределах своих полномочий установленные льготы и помощь, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей; принимает меры к устройству детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан;

Окончание таблицы.

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
5) содействует созданию необходимых жилищных условий для уволенных в запас военнослужащих и их семей;	5) содействует созданию необходимых жилищных условий для уволенных в запас военнослужащих и их семей;	8) содействует созданию необходимых жилищных условий для демобилизованных и уволенных в запас военнослужащих и их семей;
7) решает вопросы опеки и попечительства;	7) руководит опекой и попечительством в районе;	9) назначает опекунов и попечителей, контролирует выполнение ими своих обязанностей;
10) получает от расположенных на территории города предприятий, учреждений, организаций сведения о высвобождении работающих; заслушивает сообщения руководителей предприятий, учреждений, организаций по этим вопросам.	10) получает от расположенных на территории района предприятий, учреждений, организаций сведения о высвобождении работающих; заслушивает сообщения руководителей предприятий, учреждений, организаций по этим вопросам.	10) получает от расположенных на территории Совета предприятий, организаций сведения о высвобождении работающих, заслушивает сообщения руководителей предприятий, организаций по этим вопросам.

В сфере образования к вопросам местного значения относятся (статьи 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»):

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;	12) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;	

Окончание таблицы

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
21) опека и попечительство;	13) опека и попечительство;	16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;
27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.	22) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района.	30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа.

В соответствии со статьей 8 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан к ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся:

1) контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;

2) защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;

3) формирование органов управления муниципальной системы здравоохранения; развитие учреждений муниципальной системы здравоохранения, определение характера и объема их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических, стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, включая обеспечение указанных медицинских организаций лекарственными и иными средствами, изделиями медицинского назначения, иммунобиологическими препаратами и дезинфекционными средствами, а также донорской кровью и ее компонентами, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории;

4) охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности; ликвидация последствий катастроф и стихийных бедствий;

5) регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых

заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих;

б) санитарно-гигиеническое образование населения.

Муниципальные органы управления здравоохранением несут ответственность за санитарно-гигиеническое образование населения, обеспечение доступности населению гарантированного объема медико-социальной помощи, развитие муниципальной системы здравоохранения на подведомственной территории, осуществляют контроль за качеством оказания медико-социальной и лекарственной помощи предприятиями, учреждениями и организациями государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, а также лицами, занимающимися частной медицинской практикой. Финансирование деятельности предприятий, учреждений и организаций муниципальной системы здравоохранения осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней, целевых фондов, предназначенных для охраны здоровья граждан, и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации.

В целях социальной защиты граждан органы местного самоуправления формируют фонды социальной защиты населения. Например, целью создания фонда социальной поддержки населения города Иркутска¹ является оказание денежной и натуральной помощи наименее социально защищенным слоям населения, которыми в первую очередь являются дети, инвалиды, одинокие престарелые граждане, пенсионеры. Основные направления расходования средств фонда: финансирование мероприятий по социальной поддержке детей; предоставление дотаций на оплату за лекарство, жилье, топливо, коммунальные услуги, бытовые услуги, за пользование общественным транспортом; организация бесплатного питания для малоимущих граждан, престарелых, одиноких и инвалидов; оказание социальных услуг, в том числе на дому; финансирование программ, обеспечивающих социальную поддержку лиц с социальной дезадаптацией; обеспечение ночного проживания бездомных граждан; финансирование мероприятий для инвалидов, многодетных семей, одиноких престарелых граждан, детей-инвалидов, детей-сирот, воспитанников детских и вспомогательных школ; оказание материальной помощи инвалидам, пенсионерам, малообеспеченным многодетным семьям, одиноким матерям, жителям г. Иркутска, оказавшимся в тяжелом материальном положении; организация деятельности по реализации программ социальной поддержки населения; создание материальной базы для реализации программ социальной поддержки; предоставление льготных ссуд, кредитов предприятиям, использующим труд инвалидов.

¹ Решение городской Думы города Иркутска от 29 апреля 1996 г. №211-гД «Об утверждении положения о городском целевом фонде социальной поддержки населения города Иркутска» // Восточно-Сибирская правда. 1996. 31 авг.

Глава 16

ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА

В статье 132 Конституции РФ закреплено, что органы местного самоуправления осуществляют охрану общественного порядка. В соответствии со статьей 6 Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью.

В настоящее время существует несколько точек зрения по поводу понятия «общественный порядок»¹. Одни ученые рассматривают общественный порядок предельно широко, отождествляя это понятие со всеобъемлющим порядком в обществе, другие – как соблюдение и исполнение правовых и неправовых норм, регулирующих поведение людей в общественных местах.

Для определения полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка необходимо разграничить вопросы государственного значения в сфере обеспечения правопорядка и соблюдения законности и вопросы местного значения. Вопросы охраны общественного порядка имеют местное значение лишь в том плане, что решаются в пределах конкретного муниципального образования. Высказывается такая точка зрения: в ведении государства должны быть сосредоточены вопросы стратегии, а в ведении муниципального образования – вопросы тактики охраны общественного порядка².

Этот тезис раскрывается примерно таким образом. Для государства охрана общественного порядка – «борьба с организованной преступностью, с терроризмом и т. п.; для муниципалитетов – преимущественно борьба с правонарушениями в сфере мелкой торговли и санитарии. Это, конечно, не значит, что государство и муниципалитеты должны равнодушно относиться к правонарушениям, совершенным не в их сфере. Каждый из компетентных органов государственной и муниципальной власти обязан максимально использовать в борьбе с правонарушениями тот

¹ См.: Кононов А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (вопросы теории и практики) // Государство и право. 1997. №12. С. 33.

² Там же. С. 34.

набор средств и возможностей, которыми он располагает. В частности, в борьбе с терроризмом муниципалитеты могут оказать неоценимую помощь в профилактике и контроле с целью предотвращения этих опасных правонарушений, с привлечением широкого круга находящихся в их непосредственном ведении общественных территориальных структур и населения.

В то же время не следует создавать параллельные уже существующим правоохранительным органам структуры (например, муниципальную милицию), которые лишь искусственно, то есть формально, отделены от своих государственных ведомств. Такие паллиативы внесут лишь дезорганизацию в систему уже функционирующих правоохранительных органов (в частности, в Министерство внутренних дел) и породят дополнительные, несвойственные природе местного самоуправления проблемы. Не обладая инструментами борьбы с преступностью, которыми наделены правоохранительные государственные органы, муниципальные органы охраны правопорядка могут сосредоточить свое основное внимание на деятельности по ее профилактике и непосредственной борьбе с некоторыми видами административных правонарушений, для чего государством им могут быть переданы отдельные пресекательные, правовосстановительные, компенсационные и карательные полномочия»¹.

В соответствии с Законом 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан:

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
1) обеспечивает на территории города соблюдение законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану прав и свобод граждан; осуществляет контроль за соблюдением решений Советов предприятий, учреждениями, организациями и гражданами;	1) обеспечивает на территории района соблюдение законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану прав и свобод граждан; осуществляет контроль за соблюдением решений Советов предприятий, учреждениями, организациями и гражданами;	1) обеспечивает на территории поселка, сельсовета соблюдение законов, актов вышестоящих органов государственной власти и управления, охрану прав и свобод граждан; осуществляет контроль за соблюдением решений Советов предприятий, учреждениями, организациями и гражданами;

¹ Уваров А. А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 1,

Продолжение таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
2) предъявляет в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на территории города, а также права городского Совета, местной администрации;	2) предъявляет в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на территории района, а также права районного Совета, местной администрации;	2) предъявляет в суд или арбитражный суд требования о признании недействительными актов органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций, нарушающих права и законные интересы граждан, проживающих на территории поселка, сельсовета, а также права поселкового, сельского Совета, местной администрации;
3) осуществляет в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий;	3) осуществляет в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий;	3) осуществляет в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий;
4) налагает в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;	4) налагает в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;	4) налагает в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;
5) принимает предусмотренные законодательством меры, связан-	5) принимает предусмотренные законодательством меры, связан-	5) принимает предусмотренные законодательством меры, связан-

Продолжение таблицы.

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
ные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;	ные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;	ные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;
6) регистрирует в соответствии с законодательством общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на территории Совета;	6) регистрирует в соответствии с законодательством общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на территории Совета;	6) регистрирует в соответствии с законодательством общественные объединения населения, органы территориального общественного самоуправления, действующие на территории Совета;
7) осуществляет в соответствии с законодательством регистрацию средств массовой информации, рассчитанных на население города;	7) осуществляет в соответствии с законодательством регистрацию средств массовой информации, рассчитанных на население района;	7) организует прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимает по ним необходимые меры в пределах своей компетенции;
8) руководит городскими органами внутренних дел; создает за счет собственных и привлеченных средств дополнительные подразделения милиции общественной безопасности (местной милиции); наблюдает за работой исправительно-трудовых учреждений, расположенных на территории города;	8) руководит районными органами внутренних дел; создает за счет собственных и привлеченных средств дополнительные подразделения милиции общественной безопасности (местной милиции); наблюдает за работой исправительно-трудовых учреждений, расположенных на территории района;	8) утверждает в должности участковых инспекторов милиции, контролирует их работу, оказывает содействие органам милиции, пожарной охраны в осуществлении их функций;
9) руководит городскими органами записи актов гражданского состояния, городским государственным архивом;	9) руководит районными органами записи актов гражданского состояния, районным государственным архивом;	9) производит в соответствии с законодательством регистрацию актов гражданского состояния;

Окончание таблицы

Городская администрация	Районная администрация	Поселковая, сельская администрация
10) руководит в соответствии с законодательством государственным нотариатом;	10) руководит в соответствии с законодательством государственным нотариатом;	10) совершает в соответствии с законодательством нотариальные действия;
11) содействует органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе;	11) содействует органам суда, прокуратуры и юстиции в их работе;	
		11) выдает гражданам справки, удостоверяющие личность, семейное, имущественное положение, и другие справки, предусмотренные законодательством.
12) организует прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимает по ним необходимые меры в пределах своей компетенции;	12) организует прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимает по ним необходимые меры в пределах своей компетенции;	
13) обеспечивает выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности;	13) обеспечивает выполнение законодательства о всеобщей воинской обязанности;	
14) руководит гражданской обороной в городе;	14) руководит гражданской обороной в районе;	
15) рассматривает ходатайства и вносит представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий.	15) рассматривает ходатайства и вносит представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий.	

В статьях 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» раскрываются вопросы местного значения. В сфере обеспечения законности, правопорядка и защиты прав граждан к вопросам местного значения относятся:

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;	7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;	8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;	8) организация охраны общественного порядка на территории муниципальной милицией;	
10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа.		9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения.
23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	21) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;		29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;
25) организация и осуществление мероприятий	23) организация и осуществление мероприятий	31) организация и осуществление мероприятий

Окончание таблицы

В городском округе	В муниципальном районе	В поселении
по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;	по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;	по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;
26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.	24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья.	31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа.

Следует отметить, что милиция общественной безопасности (местная милиция), действующая на основании Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»¹ (в ред. от 9 мая 2005 г.) и Указа Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»² (в ред. от 2 декабря 1998 г.), является составной частью органов внутренних дел, то есть органом государственной власти. Это достаточно существенно ограничивает права органов местного самоуправления по руководству и взаимодействию с местной милицией.

На федеральном уровне в настоящее время нет четкого определения состава муниципальных органов охраны общественного порядка, форм и методов их взаимодействия с органами внутренних дел Российской Федерации; не установлены права и обязанности служащих муниципальных органов охраны общественного порядка; не определены условия и порядок контроля со стороны государства за реализацией муниципальными органами охраны общественного порядка своих полномочий.

Исходя из объема правоохранительных функций у муниципальных органов охраны правопорядка в литературе приводятся две модели муниципальных органов охраны правопорядка³. В рамках первой модели предлагается создать трехуровневую структуру; милиция об-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

² Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 562.

³ См.: Кононов А. М. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка (вопросы теории и практики) // Государство и право. 1997. № 12. С. 36.

шефедеральная, милиция субъектов Российской Федерации и муниципальные органы охраны правопорядка. В этом случае на муниципальные органы охраны общественного порядка должны быть возложены практически все функции, которые осуществляются сегодня федеральной милицией в городах и сельских поселениях. Вторая модель подразумевает, что муниципальные органы охраны общественного порядка действуют не вместо органов федеральной милиции, а наряду с ними, но при четком разграничении компетенции, надлежащем контроле и тесном взаимодействии. Складывающаяся в последнее время практика показывает, что предпочтение отдается второй модели.

Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 802 «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка»¹ создана правовая основа для формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. В Указе, в частности, подчеркивается самостоятельность органов местного самоуправления при осуществлении охраны общественного порядка, отмечается необходимость ускорения поэтапного формирования муниципальных органов охраны общественного порядка. Президент РФ рекомендует органам местного самоуправления предусматривать в уставах муниципальных образований выборность населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

В соответствии с приказом МВД России от 29 декабря 1998 г. № 852 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 года № 1115 "О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления"» (в ред. от 25 апреля 2000 г.) с 1 января по 15 декабря 1999 г. был проведен эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Президент РФ Указом от 17 сентября 1998 г. определил, в каких субъектах Российской Федерации проводить эксперимент: в Республике Дагестан, Республике Карелия, Республике Северная Осетия - Алания, Ставропольском крае, Астраханской, Иркутской, Калининградской, Новгородской, Самарской, Саратовской областях.

В названном Указе подчеркивается, что в соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. В этих целях они вправе создавать муниципальные органы охраны общественного порядка, которые представляют собой не входящие в систему МВД России правоохранительные формирования, финансируемые, подчиненные и подконтрольные органам местного самоуправления.

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2755.

Эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления проводился в целях: 1) создания правовых, организационных и материальных условий для реализации органами местного самоуправления конституционного права на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка; 2) определения оптимальных путей формирования муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации, их задач и функций, организационно-правовых форм, разграничения полномочий и взаимодействия с органами внутренних дел при обеспечении охраны общественного порядка; 3) определения системы контроля со стороны МВД России и других органов государственного управления за деятельностью муниципальных органов охраны общественного порядка, форм взаимодействия с органами местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка; 4) выработки мер МВД России, МВД, УВД субъектов Российской Федерации по реорганизации системы органов внутренних дел с учетом выхода из нее части милиции общественной безопасности и передачи функций по организации охраны общественного порядка органам местного самоуправления.

Указом Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 «О завершение эксперимента по организации и охраны общественного порядка органами местного самоуправления» было завершено проведение в муниципальных образованиях эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления. Министерству внутренних дел РФ было предложено обобщить опыт проведения указанного эксперимента и использовать его в мероприятиях по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности. Информация о результатах эксперимента в открытом доступе отсутствует.

В части 2 статьи 14 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается возможность представительного органа местного самоуправления за счет средств местного бюджета создавать муниципальную налоговую службу для сбора местных налогов. Муниципальная налоговая служба объединяет и координирует с территориальными органами Государственной налоговой службы усилия по контролю за соблюдением налогового законодательства Российской Федерации. Муниципальная налоговая служба обязана предоставлять Государственной налоговой службе всю необходимую информацию.

Наряду с получением права создания специализированных органов охраны общественного порядка органы местного самоуправления наделяются федеральными и региональными законами дополнительными функциями в сфере обеспечения законности и правопорядка, защиты

прав граждан. Так, в статье 44 Федерального закона от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹ (в ред. от 21 декабря 2004 г.) закреплено, что в целях *защиты прав потребителей* на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

- 1) рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;
- 2) обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

Для обеспечения защиты прав потребителей органы местного самоуправления самостоятельно формируют соответствующие структуры.

В соответствии со статьей 19 Федерального закона «О пожарной безопасности»² к полномочиям органов местного самоуправления в области пожарной безопасности относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений. Вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления. В субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные законом, в соответствии с законами указанных субъектов Российской Федерации осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

На основании Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³ (в ред. от 22 августа 2004 г.) органы местного самоуправления самостоятельно:

- 1) 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;
- 2) принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение; осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают свое-

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

² Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (в ред. от 9 мая 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

³ Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

временное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций;

3) осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении;

4) при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

5) содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях; создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В решении задач по обеспечению охраны общественного порядка, соблюдению законности, защите прав и свобод граждан на территории муниципального образования участвуют различные комиссии, создаваемые решениями органов местного самоуправления. Как правило, создаются административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних, наблюдательные комиссии.

В соответствии с постановлением Мэрии города Томска от 7 марта 1995 г. № 92 «Об утверждении положения о городской административной комиссии» городская административная комиссия является коллегиальным юрисдикционно-профилактическим органом по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к ее подведомственности. Административная комиссия состоит при Мэрии города Томска. Городская административная комиссия образуется мэром города по предложениям внутригородских территориальных управлений, общественных объединений, депутатов городской Думы. Председателем комиссии назначается заместитель мэра города. Количественный и персональный состав комиссии и ее территориальные структуры утверждаются мэром города. Задачами административной комиссии являются:

- обеспечение законности и охраны общественного порядка в городе;
- защита всех видов собственности от посягательств;
- воспитание и наказание лиц, совершивших административные правонарушения;
- предупреждение правонарушений и иная профилактическая работа.

Административная комиссия подотчетна и ответственна в своей работе перед мэром города. Руководство и контроль за деятельностью ад-

министративной комиссии осуществляет мэр города. Городская административная комиссия формируется в составе: председателя комиссии; четырех заместителей председателя комиссии – по одному от каждого внутригородского территориального управления; четырех освобожденных секретарей и членов комиссий по внутригородским территориям. Городская административная комиссия работает как единый орган, а также в четырех составах по внутригородским территориям. Каждая внутригородская подкомиссия самостоятельно решает задачи и функции административной комиссии, кроме вопросов, отнесенных к единому органу. Рассмотрение конкретных дел об административных правонарушениях возлагается на территориальные подкомиссии городской административной комиссии.

На основании постановления Администрации города Юрги от 31 марта 1995 г. № 21 «О мерах по реализации закона Российской Федерации "О пожарной безопасности" на территории города»¹ Административная комиссия по пожарной безопасности при Администрации города Юрги осуществляет координацию деятельности отделов администрации, городских организаций по эффективному решению межотраслевых проблем противопожарной защиты. Основными задачами комиссии являются:

- рассмотрение предложений отделов администрации, областной администрации, администрации города, предприятий, а также граждан по вопросам, входящим в компетенцию комиссии, и подготовка соответствующих предложений Администрации города Юрги;
- разработка мероприятий, направленных на укрепление взаимодействия отделов администраций города, а также предприятий по вопросам предупреждения пожаров и снижения тяжести их последствий;
- участие в формировании системы организационно-технических мер, направленных на обеспечение пожарной безопасности;
- содействие проведению научных исследований и формированию необходимой информационной базы в области пожарной безопасности;
- участие в решении задач повышения уровня профессиональной подготовки и квалификации работников предприятий по вопросам профилактики пожаров в борьбе с ними, обучения населения мерам пожарной безопасности;
- изучение и распространение передового отечественного и зарубежного опыта в области пожарной безопасности;
- взаимодействие со средствами массовой информации с целью более полного оповещения проблем борьбы с пожарами;

¹ Резонанс. 1995. № 48.

- разработка положений по совершенствованию работы и укреплению материально-технической базы пожарной охраны города.

Решения комиссии по вопросам, связанным с обеспечением пожарной безопасности, относящимся к ее компетенции, являются обязательными для предприятий, организаций, крестьянских (фермерских) хозяйств, юридических лиц независимо от формы собственности, а также общественных объединений, должностных лиц и граждан Российской Федерации на территории города.

При исполнительных органах местного самоуправления функционируют комиссии по делам несовершеннолетних. Положение о комиссии по делам несовершеннолетних утверждено Указом Президиума Верховного Совета РСФСР¹. Главными задачами комиссий по делам несовершеннолетних являются «организация работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, устройству и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций по указанным вопросам, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними в учреждениях Министерства внутренних дел СССР и специальных учебно-воспитательных и лечебно-воспитательных учреждениях». Комиссии по делам несовершеннолетних образуются в составе председателя, заместителя председателя, ответственного секретаря и 6-12 членов комиссии. Комиссии по делам несовершеннолетних по вопросам, отнесенным к их компетенции, принимают постановления, которые обязательны для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Районные (городские), районные в городах комиссии по делам несовершеннолетних объединяют и координируют усилия органов и учреждений народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, культуры, внутренних дел, других предприятий, учреждений, организаций в районе, городе, районе в городе, а также педагогов-организаторов по проведению работы с детьми и подростками по месту жительства, органов общественной самодеятельности, на которые возложены обязанности по воспитанию детей и подростков, их устройству, укреплению здоровья, предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, охране их прав.

¹ Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. (в ред. от 25 февраля 1993 г.) «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1967. № 23. Ст. 536.

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Глава 17

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИЯХ СО СПЕЦИАЛЬНЫМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМ РЕЖИМОМ

В главе 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержатся нормы, регулирующие особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях. Причем в качестве таких особых территорий в законе называется осуществление местного самоуправления в городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах, на приграничных территориях.

Очевидно, что на формирование муниципального образования влияют особенности территорий. Так, могут быть приграничные территории, территории закрытых административно-территориальных единиц (военные городки и т. п.). В ряде регионов существуют общины коренных малочисленных народов (например, в Хабаровском крае, Республике Якутия и других регионах). В этом случае формирование муниципальных образований также обладает рядом особенностей.

Поселения Российской Федерации подразделяются на городские (города и поселки) и сельские (села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы, стойбища, заимки и иные) поселения. Можно выделить различные основания классификации городских и сельских поселений.

В зависимости от численности населения. В соответствии со статьей 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии:

- сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномо-

чий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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

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

В зависимости от наличия или отсутствия внутреннего деления городских поселений выделяют города с наличием внутреннего деления (районы в городе) или без такового. В последнем случае речь идет о небольших городах. Например, в Новосибирской области город Новосибирск делится на 10 районов в городе. А города Бердск или Обь (Новосибирская область) не имеют районного деления.

В зависимости от взаимоотношений с вышестоящим территориальным уровнем выделяют города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), республиканского, областного или краевого значения (например, Ижевск, Новосибирск, Хабаровск), города районного значения (например, Барабинск Новосибирской области).

В зависимости от функциональной направленности можно выделять курортные города (например, Ессентуки, Пятигорск), города - научные центры или наукограды (например, Обнинск Калужской области), города-здравицы и т. п. В соответствии со статьей 7 Закона Томской области¹ «О местном самоуправлении в Томской области» на территории

¹ Закон Томской области от 25 июля 1996 г. № 301 (в ред. от 28 марта 2005 г.) «О местном самоуправлении в Томской области» // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области. 1996. № 10.

Томской области законом области могут быть образованы монофункциональные поселения (территории военных городков, вахтовых поселков и др.)- Военные городки имеют ряд специфических особенностей, связанных с системой действующего налогообложения и льгот для военнослужащих. Вахтовые города имеют другие особенности, связанные с временным составом населения; наделение их правами местного самоуправления спорно само по себе.

Города регионального значения (республиканского, краевого, областного значения), как правило, имеют деление на районы в городе. Анализ уставов городов позволяет сделать вывод, что в районах в городах, как правило, создаются только исполнительные органы местного самоуправления - администрации, которые являются структурными подразделениями городских исполнительных органов местного самоуправления.

Города Москва и Санкт-Петербург обладают огромной спецификой, поскольку являются *городами федерального значения*, т. е. субъектами Российской Федерации. Поэтому, с одной стороны, в границах этих городов существуют органы государственной власти субъектов Российской Федерации, с другой - население не может быть лишено права на местное самоуправление в границах той же территории. В соответствии со статьей 79 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются соответственно законами Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

В рамках установления особенностей осуществления местного самоуправления возможно изменение круга вопросов местного значения, требований к структуре органов местного самоуправления, порядка реализации прав на местное самоуправление, источников доходов местных бюджетов, правил пользования муниципальной собственностью¹.

¹ Муниципальное право / под ред. Ю. А. Дмитриева. М., 2005. С. 1019.

§ 1. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

Значительными особенностями обладает местное самоуправление в закрытых административно-территориальных образованиях. В соответствии со статьей 80 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом¹ «О закрытом административно-территориальном образовании» **закрытым административно-территориальным образованием (ЗАТО)** признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Вся территория закрытого административно-территориального образования является территорией муниципального образования со статусом городского округа.

Территория и границы ЗАТО определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. Границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам (решения по указанным вопросам принимаются Правительством Российской Федерации):

- 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;

¹ Федеральным законом от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (в ред. от 22 августа 2004 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

- обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых Законом.

Решение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ. Предложение о создании (об упразднении) закрытого административно-территориального образования вносится Правительством РФ. Предложения об установлении административной подчиненности, об определении границ и об отводе земель создаваемого (упраздняемого) закрытого административно-территориального образования вносятся Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, в ведении которых находятся соответствующие территории.

При принятии решения об упразднении закрытого административно-территориального образования с учетом предложений соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются этапность и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации указанного образования.

Права граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, не могут быть ограничены иначе как на основании законов Российской Федерации.

На территории ЗАТО может быть введен особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, который включает:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования;
- ограничения, на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории;
- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией;
- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание.

Структура, порядок формирования, полномочия и ответственность органов местного самоуправления городского округа закрытого административно-территориального образования определяются в соответствии с законодательством по вопросам местного самоуправления с учетом особенностей, установленных Законом. Органы местного самоуправления закрытого административно-территориального образования обладают следующими полномочиями:

- координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, милиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

- разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе. В случае возникновения опасности для жизни и здоровья населения закрытого административно-территориального образования в результате аварии на предприятии и (или) объекте глава местной администрации совместно с руководителями предприятия и (или) объекта осуществляет меры по спасению и охране жизни и здоровья людей, защите их прав, сохранению материальных ценностей, а при необходимости до начала работы соответствующих органов, образуемых Правительством РФ, принимает решение об эвакуации населения;

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

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

- осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов. Органы местного самоуправления информируются о результатах проверок;

- вносят предложения в соответствующие органы государственного и военного управления о проведении инспекционных проверок по соблюдению особого режима и обеспечению достаточных мер для защиты населения закрытого административно-территориального образования от воздействия радиоактивных и других материалов, представляющих повышенную опасность;

- выступают заказчиком на строительство и ремонт жилья, объектов социальной инфраструктуры, в том числе на основе долевого участия юридических лиц, расположенных на его территории.

Органы местного самоуправления ЗАТО получают отчисления части ассигнований, направляемых из федерального бюджета на строительство предприятий и (или) объектов, а также их реконструкцию, с сохранением оборонной направленности производства. Эти отчисления составляют не менее 10% от затрат на производственное строительство сверх предусмотренных в соответствии с действующими нормативами в сводных сметных затратах единовременно либо частями по срокам строительства и перечисляются предприятиями и (или) объектами в распоряжение органов местного самоуправления на социально-экономическое развитие соответствующей территории.

При финансировании государственного оборонного заказа предприятия и (или) объекты, выполняющие государственный оборонный заказ, производят отчисления в бюджет ЗАТО для дополнительного финансирования программ в области экологии и здравоохранения в размере 1% от объема финансирования, включаемые в стоимость государственного оборонного заказа. Дополнительные расходы и (или) потери бюджетов закрытых административно-территориальных образований, связанные с их статусом, компенсируются из федерального бюджета в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Указанные дополнительные средства не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Земли закрытого административно-территориального образования в соответствии с их основным целевым назначением могут включать в себя земли промышленности, обороны и иные земли, предусмотренные земельным законодательством Российской Федерации. Земли, занимаемые предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и (или) объектам. Земли закрытого административно-территориального образования, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности, находятся в ведении органов местного самоуправления данного образования.

К участию в приватизации недвижимого имущества, являющегося государственной или муниципальной собственностью и находящегося на территории закрытого административно-территориального образования, и совершению сделок с ним допускаются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на данной территории, и юридические лица, расположенные и зарегистрированные на данной территории.

Создание на территории закрытого административно-территориального образования организаций с иностранными инвестициями допускается по решению органов местного самоуправления, согласованному с Правительством РФ.

§ 2. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах

В начале 1990-х гг. появилось понятие «наукоград», которое на начальном этапе носило скорее собирательный характер, объединяя подобные города и поселки в совокупность поселений со схожими проблемами развития. Наукограды представляют собой особый тип городских поселений, градообразующими предприятиями которых являются научные, научно-производственные и другие организации, связанные с научно-техническим развитием¹.

В соответствии со статьей 81 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» наукограды являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации»².

***Наукоград** - муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, представляющим совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.*

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно *иметь* научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. ***Научно-производственный комплекс наукограда** - совокупность организа-*

¹ Агирречу А. А. Особенности формирования наукоградов России // Проблемы урбанизации на рубеже веков. Смоленск, 2002; www.deniSCOPE.ru/weeJcJy/2005/O217/anaJitO5.php.

² Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) «О статусе наукограда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 15. Ст. 1750.

ций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. Научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, должен быть градообразующим и 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.

Статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством РФ с установлением срока этого статуса. При присвоении муниципальному образованию статуса наукограда Правительство РФ утверждает приоритетные для данного наукограда направления научной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации. Статус наукограда по истечении срока, установленного Правительством РФ, может быть сохранен муниципальному образованию в порядке, предусмотренном статьей 6 данного Федерального закона.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда не изменяет форму собственности и организационно-правовые формы организаций научно-производственного комплекса наукограда.

Наукограды - очень разные по своей структуре образования. Это проявляется не только в их происхождении, широком диапазоне численности населения статусе, но и в особенностях направлений их деятельности. В один ряд попали такие классические города и поселки науки, как Троицк, Дубна, Борок, Академгородки; города с крупной научно-производственной базой (Жуковский, Химки, Реутов). Особую группу составляют те наукограды, основное направление деятельности кото-

рых связано с испытаниями производимой техники (Мирный, Плесецк и др.)¹. На информационно-справочном портале «Наука и инновации в регионах России» приводится список наукоградов²:

Регион	Наукоград
Алтайский край	1. Бийск
Красноярский край	2. Красноярский Академгородок (КНЦ СО РАН)
Хабаровский край	3. Комсомольск-на-Амуре
Архангельская область	4. МО Плесецк
Владимирская область	5. Ковров 6. Радужный
Иркутская область	7. Академгородок Иркутского научного центра СО РАН (ИНЦ СО РАН)
Калужская область	8. Обнинск
Ленинградская область	9. Гатчина 10. Сосновый Бор
Московская область	11. Балашихинский район 12. Долгопрудный 13. Дубна 14. Жуковский 15. Звездный городок 16. Истринский район 17. Климовск 18. Королев 19. Красноармейск 20. Краснознаменск 21. Лыткарино 22. МО Химкинский район 23. Протвино 24. Пушкино 25. Реутов 26. Троицк 27. Фрязино 28. Черноголовка 29. Юбилейный
Нижегородская область	30. Балахна 31. Дзержинск

¹ Агирречу А. А. Особенности формирования наукоградов России // Проблемы урбанизации на рубеже веков. Смоленск, 2002; www.demoscope.ru/weekly/2005/0217/analit05.php.

² <http://regions.extech.ra/naukgr/ng.php?PHPSESSID=d20c6ea02783ddd2a308ff0953e24e54>.

Регион	Наукоград
Новосибирская область	32. Краснообск 33. МО Кольцово 34. Новосибирский Академгородок (ННЦ СО РАН)
Пензенская область	35. Заречный
Свердловская область	36. Заречный Св.
Тамбовская область	37. Мичуринск
Томская область	38. ЗАТО Северск 39. Томский Академгородок (ТНЦ СО РАН)
Ульяновская область	40. Димитровград
Челябинская область	41. Миасс 42. Снежинск 43. Трехгорный
Ярославская область	44. Борок
Москва	45. Зеленоградский административный округ г. Москвы
Санкт-Петербург	46. Петродворец

Основаниями досрочного прекращения статуса наукограда являются несоответствие результатов деятельности научно-производственного комплекса наукограда задачам, определенным Правительством РФ при присвоении муниципальному образованию статуса наукограда, а также мотивированное ходатайство представительного органа местного самоуправления муниципального образования о досрочном прекращении такого статуса. Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством РФ.

Правительство РФ вправе досрочно прекратить статус наукограда в случае исключения из числа государственных приоритетных направлений развития науки, технологий и техники Российской Федерации установленных для данного наукограда направлений деятельности, но не ранее чем по истечении пяти лет с момента присвоения статуса наукограда. В случае досрочного прекращения статуса наукограда либо в случае отказа в сохранении статуса наукограда городское поселение, имевшее статус наукограда, сохраняет статус городского округа.

Порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда и прекращении такого статуса устанавливается Правительством РФ. Установление и изменение границы наукограда осуществляются в порядке, определенном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

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 РФ. 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.

Контроль за выполнением организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций, использованием указанными организациями средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники, осуществляется в соответствии с законодательством.

§ 3. Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях

На основании статьи 82 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.

В соответствии со статьей 16 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации»¹ пограничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государственной границе на суше, морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территорий островов на указанных водоемах. В пограничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений 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. На въездах в пограничную зону устанавливаются предупреждающие знаки.

Пограничный режим служит исключительно интересам создания необходимых условий охраны Государственной границы и включает правила:

¹ Закон РФ «О государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в ред. от 7 марта 2005 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

1. В пограничной зоне:

1.1. Въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств.

1.2. Хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль Государственной границы на суше, морского побережья Российской Федерации, российских берегов пограничных рек, озер и иных водоемов и на островах на указанных водоемах, а также до рубежа инженерно-технических сооружений, в случаях если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности.

2. В российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации:

2.1. Учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных (надводных и подводных) судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду.

2.2. Промысловой, исследовательской, изыскательской и иной деятельности.

Установление иных правил пограничного режима не допускается. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах допустимо только на основании и в порядке, предусмотренных законом.

Исходя из характера отношений Российской Федерации с сопредельным государством на отдельных участках Государственной границы пограничная зона может не устанавливаться.

Пределы пограничной зоны определяются и изменяются, предупреждающие знаки устанавливаются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по представлениям старших должностных лиц пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации.

Конкретное содержание, пространственные и временные пределы действия предусмотренных Законом правил пограничного режима, круг лиц, в отношении которых те или иные из указанных правил действуют, устанавливаются и отменяются решениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по согласованию со старшими должностными лицами пограничных органов на территориях субъектов Российской Федерации и подлежат опубликованию.

В статье 37 Закона РФ «О государственной границе Российской Федерации» установлены дополнительные полномочия органов местного самоуправления и их должностных лиц:

- предоставляют в соответствии с законодательством Российской Федерации земельные участки для нужд защиты Государственной гра-

ницы, осуществляют контроль за использованием земли и соблюдением на этих участках законодательства Российской Федерации об охране окружающей природной среды;

- оказывают помощь пограничным органам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-морскому флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию;

- создают условия для участия граждан на добровольных **началах** в защите Государственной границы в пределах приграничной территории.

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

Въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам, выдаваемым пограничными органами на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий и их объединений, организаций, учреждений и общественных объединений. Устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону. Могут определяться время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с пользованием землями, лесами, недрами, водами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пограничной зоне регулируются федеральными законами, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Хозяйственная, промысловая и иная деятельность, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности или до рубежа инженерно-технических сооружений, в случаях если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности, осуществляются на основании разрешения, а в остальной части - с уведомлением пограничных органов.

Глава 18

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ОТДЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В предыдущих главах освещались основные положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», иных федеральных, региональных и местных нормативных актов.

Как уже говорилось ранее, местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации с учетом национальных, региональных, исторических, культурных и иных особенностей. Наибольшее влияние на формирование местного самоуправления имеют региональные особенности. Очевидно, что при одинаковой концепции местного самоуправления в пределах России в разных регионах есть своя специфика. Ранее говорилось о целесообразности выделения специальной части, в которую включаются нормы, регулирующие особенности местного самоуправления на определенных территориях.

Поэтому ниже приводится фактическая информация о состоянии местного самоуправления в конкретных субъектах РФ. Эта информация получена из официальных источников - по данным органов государственной власти соответствующих субъектов РФ, по материалам официальных сайтов субъектов РФ. Большинство текстов, включенных в эту главу, приводятся с небольшими сокращениями, но в том виде, как они размещены в Интернете. Выбор субъектов РФ был обусловлен наличием информации в Интернете.

Уверена, что читателям будет интересно самостоятельно проанализировать этот материал, оценить уровень проводимых реформ в конкретных регионах, степень соответствия требованиям действующего законодательства.

§ 1. Особенности осуществления местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)¹

Исторический опыт организации местной власти и практика управления минувших лет в Якутии оформились в стройную систему традиций, сочетаемых с многообразными особенностями окружающей среды, самосознанием и мировоззрением населения, его традиционным расселением и формами хозяйственной деятельности. Именно поэтому организация эффективной системы управления в Республике Саха (Якутия) не может не учитывать самобытный опыт самоорганизации и само-

¹ По материалам сайта Республики Саха (Якутия) www.sakba.gov.ru.

деятельности нашего народа. Для республики с разнообразными социально-экономическими и большей частью экстремальными географическими условиями, при низкой плотности расселения населения по территории и удаленности поселений, несовершенстве транспортной инфраструктуры и коммуникаций необходимы четкие и понятные подходы к дальнейшему развитию муниципальной реформы.

Именно с этой целью был разработан План совместных действий органов государственной власти и местного самоуправления Республики Саха (Якутия) по реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». План одобрен на заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте Республики Саха (Якутия) 3 ноября 2003 г., согласован между Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Правительством Республики Саха (Якутия) 26 декабря 2003 г. и утвержден Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 8 января 2004 г. № 1373.

В 2004 г. принято 15 законов в области местного самоуправления, в том числе новые законы о местном самоуправлении, о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления в области оборота земельных участков, о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями, новая редакция Закона об административно-территориальном устройстве Республики Саха (Якутия).

В соответствии с требованиями Федерального закона о местном самоуправлении осуществлены мероприятия по законодательному установлению границ и определению статуса 448 муниципальных образований, в том числе 34 муниципальных районов, 2 городских округов, 52 городских и 360 сельских поселений (Приложение 2). Таким образом, создана территориальная основа организации системы муниципальных образований на уровне поселений. При этом сохранена система конституционно закрепленных административно-территориальных единиц - улусов (районов), города республиканского значения Якутска и наслегов в существующих границах их территорий.

В 2004 г. в целях эффективного управления экономикой и определения перспектив развития муниципальных образований Правительством Республики Саха (Якутия) утверждены долгосрочные программы социально-экономического развития 28 муниципальных образований улусов, районов. Особое внимание республиканская власть уделяла формам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Разграничены функции и полномочия между отраслевыми министерствами Республики и муниципальными образованиями.

Завершается разграничение государственной собственности на собственность федеральную, республиканскую и муниципальную. При разграничении государственной собственности Правительством Республики учитывался тот факт, что муниципальная собственность выступает и как источник доходов, и как инфраструктура для осуществления определенных задач. В течение 2004 г. Правительством Республики Саха (Якутия) в муниципальную собственность безвозмездно передано 1818 юридических лиц и 72 708 объектов государственной собственности.

Процесс разграничения государственной собственности на землю в техническом и финансовом плане — это трудоемкая и длительная работа. При установленном плановом задании по предоставлению сведений по земельным участкам, на которые у муниципальных образований возникает право собственности, — 2190 земельных дел — от муниципальных образований предоставлено 1676 дел. По итогам годовой работы по формированию муниципальной земельной собственности в Министерство имущественных отношений РФ направлены сведения о 919 земельных участках.

Одним из важнейших является вопрос совершенствования межбюджетных взаимоотношений. Совместная работа органов государственной власти по разработке и защите прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований, выработке и утверждению методики распределения средств республиканского Фонда финансовой поддержки муниципальных образований позволила впервые сформировать самостоятельные местные бюджеты. Общий объем финансирования муниципальных образований из республиканского бюджета на 2005 г. утвержден в сумме 14,4 млрд руб., в том числе:

- республиканский Фонд финансовой поддержки муниципальных образований - 9,1 млрд руб.;
- республиканский Фонд компенсаций на осуществление переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий - 5,3 млрд руб.

Прогноз собственных доходов муниципальных образований в 2005 г. при этом составит 5,7 млрд руб.

По Плану подготовки и переподготовки муниципальных служащих в Институте управления при Президенте Республики Саха (Якутия) в 2004 г. проведены курсы повышения квалификации для 546 муниципальных служащих, профессиональную переподготовку по специальности «Муниципальное управление» прошло 65, в филиале Дальневосточной академии государственной службы продолжают обучение 94 служащих. Под патронажем Института управления при Президенте Республики Саха (Якутия) и Департамента по взаимодействию с терри-

ториальными органами исполнительной власти и муниципальными образованиями Администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия) в 6 улусах (районах) организованы школы местного самоуправления.

В течение 2004 г. проведено 6 заседаний Совета по местному самоуправлению при Президенте Республики Саха (Якутия). Рассмотрено 16 вопросов, в том числе об итогах обсуждения проекта Концепции развития местного самоуправления в Республике Саха (Якутия) на период до 2008 года, установлении границ и наделении соответствующим статусом муниципальных образований, порядке формирования и механизмах распределения средств республиканского Фонда финансовой поддержки муниципальных образований на 2005 г., формировании муниципальной земельной собственности, структуры органов местного самоуправления, разработке и реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Важнейшим направлением работы в 2005 г., определенным распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 6 января 2005 г. № 4, являются формирование и организация деятельности органов местного самоуправления 406 вновь образованных городских и сельских поселений. В этих целях предстоит осуществить комплекс четко спланированных по времени реализации и внутренне скоординированных республиканских и местных мероприятий.

§ 2. Особенности осуществления местного самоуправления в Ставропольском крае¹

На Ставрополье процесс реформирования местного самоуправления ведет отсчет с начала 90-х гг. Он значительно активизировался после принятия в 1993 г. Конституции РФ. В целях реализации конституционного положения о местном самоуправлении к весне 1997 г. в крае было завершено формирование около 300 органов местного самоуправления в городских и сельских поселениях.

Еще ранее, в 1996 г., на уровне районов были созданы государственные администрации, ставшие территориальными органами Правительства Ставропольского края. Они осуществляли государственные полномочия в области социально-экономического развития, обеспечивали взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положило начало

¹ По материалам сайта Государственной Думы Ставропольского края www.dumask.ru.

новому этапу реформирования, одним из принципиальных отличий которого является создание двухуровневой системы местного самоуправления. Имея органы местного самоуправления на поселенческом уровне, Ставрополье объективно могло на год раньше осуществить трансформацию действующей системы местного самоуправления в двухуровневую.

Реализуя этот подход, Правительство и Государственная Дума Ставропольского края утвердили план законопроектной работы, в соответствии с которым разработаны и приняты Законы: «О местном самоуправлении в Ставропольском крае», «О наделении муниципальных образований в Ставропольском крае статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района», «О некоторых вопросах организации местного самоуправления на территориях районов Ставропольского края», «О межбюджетных отношениях в Ставропольском крае», «О бюджете Ставропольского края на 2005 год» и ряд других.

В 2004 г. было принято 50 законов об установлении границ 330 муниципальных образований, в том числе 25 муниципальных районов. Возникающие спорные вопросы по установлению границ муниципальных образований разрешались согласительной комиссией по специальной процедуре, установленной Государственной Думой Ставропольского края. Ниже представлена информация об административно-территориальном устройстве Ставропольского края по состоянию на 1 января 2005 г.

Тип территорий	Число административно- территориальных единиц
Административные районы	26
Города краевого значения	10
Районы г. Ставрополя	3
Городские поселения районного подчинения	16
в том числе:	
города	9
поселки городского типа	7
Сельские администрации (сельсоветы)	284
Сельские населенные пункты	736

После установления границ во вновь образованных муниципальных районах в 2004 г. началось формирование органов местного самоуправления. Две трети муниципальных образований в каждом из районов края высказались за формирование районных советов путем делегирования своих представителей на районный уровень. С учетом их решений в июле

2004 г. был принят краевой закон, регулирующий некоторые вопросы организации местного самоуправления на территориях районов. В соответствии с ним представительные органы поселений делегировали в состав советов муниципальных районов по 2 депутата, а главы соответствующих поселений вошли в него по должности. Численность депутатов в районных советах составила от 18 до 48 человек, срок полномочий - 3 года.

Прямые выборы в указанные органы местного самоуправления не проводились. Сформированные таким образом 25 районных советов выбрали из своего состава глав муниципальных районов, приняли уставы районных муниципальных образований и по результатам проведенных конкурсов назначили глав администраций районов, заключив с ними контракты.

Условия контракта с главой администрации в части исполнения отдельных государственных полномочий определены законом края.

В дальнейшем способ формирования советов муниципальных районов и выборы глав следующего созыва определяют сами представительные органы путем внесения соответствующих изменений в уставы.

С образованием органов местного самоуправления в муниципальных районах были упразднены районные государственные администрации.

Ниже представлены данные о формировании органов местного самоуправления по состоянию на 1 января 2005 г.

Количество муниципальных районов, в которых:	
представительный орган выбирается на основе прямых выборов	1
представительный орган формируется из представителей поселений	25
Количество муниципальных образований, в которых глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой представительного органа, - всего	2
в том числе:	
городских округов	
муниципальных районов	
городских поселений	-
сельских поселений	
Количество муниципальных образований, в которых глава муниципального образования избирается на муниципальных выборах и является главой местной администрации, - всего	
в том числе:	
городских округов	
муниципальных районов	
городских поселений	
сельских поселений	

Окончание таблицы

Количество муниципальных образований, в которых глава муниципального образования избирается из состава депутатов и является главой представительного органа, - всего	32
в том числе:	
городских округов	-
муниципальных районов	25
городских поселений	1
сельских поселений	
Количество муниципальных образований, в которых глава местной администрации нанимается по контракту по результатам конкурса, - всего	34
в том числе:	
городских округов	
муниципальных районов	25
городских поселений	1
сельских поселений	8

В Федеральном законе 1993 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» подробно регулируются вопросы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий и их осуществления.

В декабре 2004 г. было принято 10 законов, наделяющих органы местного самоуправления края отдельными государственными полномочиями в области социальной защиты населения, образования, архивного дела, физической культуры и спорта, сельского хозяйства. Отдельным муниципальным образованиям передаются полномочия в сфере оказания специализированной медицинской помощи. Ниже приводятся сведения о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями:

Перечень отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления края	Количество муниципальных образований, наделенных указанными полномочиями			
	всего	городские округа	муниципальные районы	поселения
По социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей	35	9	26	
По социальной поддержке детей-инвалидов	35	9	26	-

Окончание таблицы

Перечень отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления края	Количество муниципальных образований, наделенных указанными полномочиями			
	всего	городские округа	муниципальные районы	поселения
В области социальной поддержки и социального обслуживания отдельных категорий граждан	35	9	26	—
По формированию, содержанию и использованию архивного фонда Ставропольского края	35	9	25	
По решению вопросов организации оказания специализированной медицинской помощи	35	9	26	
В области физической культуры и спорта	35	9	26	-
В области сельского хозяйства	26	-	26	
На государственную регистрацию актов гражданского состояния	254	—	-	254
По казначейскому исполнению бюджета Ставропольского края	6	6	-	

В бюджете края на 2005 г. предусмотрены субсидии органам местного самоуправления на осуществление указанных полномочий. Проведен анализ состава муниципального имущества и состава имущества государственной собственности Ставропольского края, планируемых к перераспределению между поселениями и муниципальными районами. В крае начат процесс передачи имущества государственной собственности Ставропольского края в собственность муниципальных образований и из собственности муниципальных образований - в государственную собственность Ставропольского края.

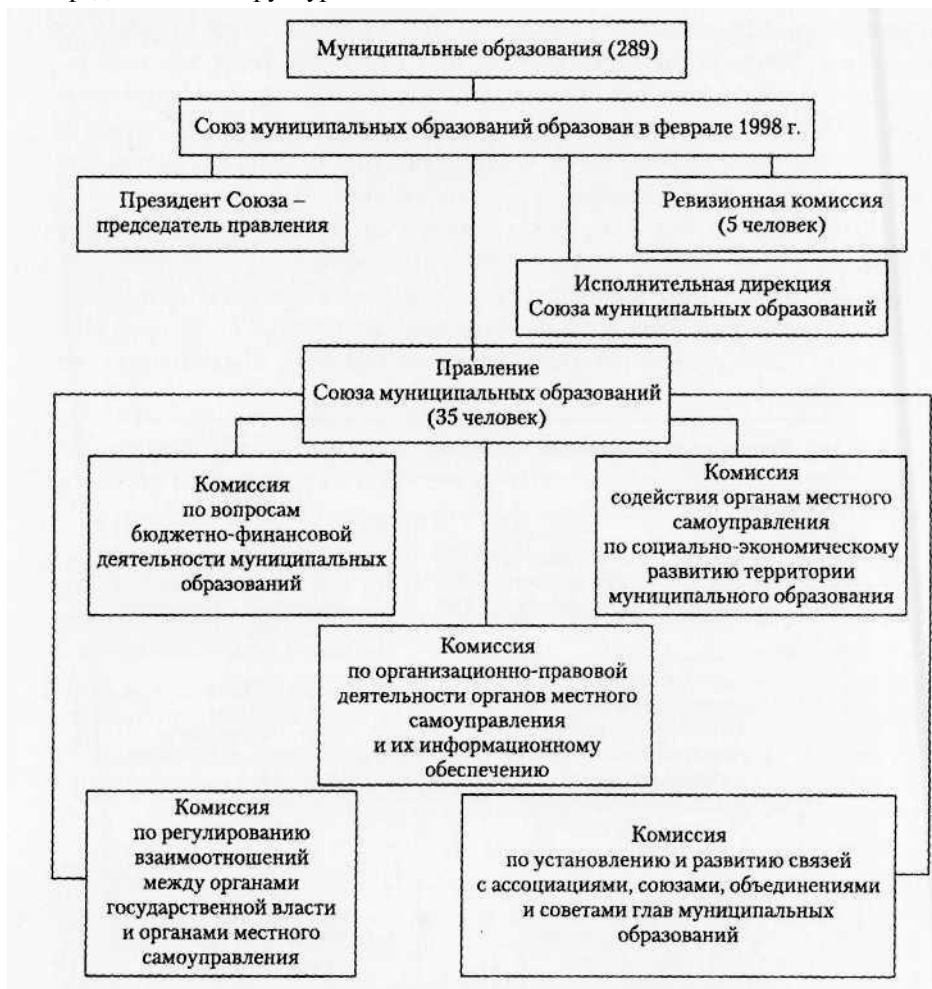
При формировании проекта бюджета Ставропольского края на 2005 г. расходные обязательства были просчитаны с учетом разграничения полномочий, определенных положениями Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, что привело к высокой централизации средств на краевом уровне. В результате удельный вес расходов краевого бюджета в 2005 г. запланирован в размере 71,7% в объеме расходов консолидированного бюджета края. Это привело к росту объема финансовой помощи местным бюджетам в 5,6 раза по отношению к уровню 2004 г.

Изменились структура и содержание межбюджетных трансфертов. Основу финансовой помощи составляют фонды финансовой поддержки поселений и муниципальных районов (городских округов), созданные с целью выравнивания уровня бюджетной обеспеченности муниципалитетов. В составе краевого бюджета на 2005 г. предусмотрен также Фонд сбалансированности местных бюджетов в сумме 338,7 млн руб. Кроме того, в составе межбюджетных трансфертов предусмотрены Фонд софинансирования социальных расходов и Фонд компенсаций. Первый из указанных Фондов распределяется в виде субсидий бюджетам поселений на возмещение затрат организаций жилищно-коммунального комплекса. Фонд компенсаций образован с целью финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень.

Объем Фонда компенсаций увеличен по сравнению с уровнем 2004 г. в 4,3 раза. Это обусловлено тем, что значительная часть расходов социального характера, являющихся расходными обязательствами края, передается в форме субвенций на уровень муниципального района. Ниже представлена схема расходов краевого бюджета Ставропольского края в 2005 г.



В Ставропольском крае 20 февраля 1998 г. был создан Союз муниципальных образований края. Проведено 9 общих собраний, в том числе 3 выездных. Проведено 29 заседаний правления Союза, в том числе 13 выездных. Рассмотрено более 130 вопросов о деятельности органов местного самоуправления, обобщен опыт работы 40 муниципальных образований. Издано 12 информационно-методических сборников. Ниже представлена структура Союза.



Таким образом, на территории Ставропольского края проведена работа по закреплению полномочий за органами местного самоуправления и ресурсам для их реализации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

§ 3. Особенности осуществления местного самоуправления в Псковской области¹

На территории области местное самоуправление осуществляется в 28 муниципальных образований, из них 24 организованы в границах районов, 2 городских - Псков и Великие Луки — и 2 сельских, расположенных в границах Кулейской и Круппской волостей Печорского района, возникших в результате проходившего в течение 2 лет с 1995 г. государственно-правового эксперимента в Пыталовском и Печорском районах области.

Для апробации возможных моделей организации местного самоуправления в рамках существующего законодательства в 1995 г. в различных регионах России по инициативе Министерства по делам Федерации и национальностей РФ (Миннац) был проведен государственно-правовой эксперимент по отработке норм и принципов организации местного самоуправления сроком на 2 года. Администрация Псковской области и Псковское областное Собрание депутатов совместным постановлением поддержали инициативу Пыталовского и Печорского районов об участии в государственно-правовом эксперименте.

Программа проведения государственно-правового эксперимента в Пыталовском районе Псковской области получила одобрение на сходах жителей района, и затем были проведены выборы органов местного самоуправления по утвержденной схеме. В данном случае отработывалась организация местного самоуправления на уровне района.

В Печорском районе предполагалась отработка волостной схемы местного самоуправления в границах территории муниципального образования «Печорский район». В начале предполагалось, что 7 волостей (бывших сельсоветов) и г. Печоры станут муниципальными образованиями, а на уровне района будет осуществляться государственная власть. Однако на первом этапе были созданы только 2 муниципальных образования на уровне волостей (Кулейская и Круппская волости) при оказании им поддержки в осуществлении местного самоуправления со стороны Печорского района. После завершения эксперимента органы местного самоуправления и население Кулейской и Круппской волостей не ставили вопроса о ликвидации данных муниципальных образований. Впоследствии внесены изменения в областную Закон «О местном самоуправлении в Псковской области», которые позволяют, не отказываясь от идеи волостного самоуправления, сохранять целостность района, как исторически сложившейся территориальной единицы.

¹ По материалам сайта Псковской области www.pskov.ru.

Формирование организационной структуры местного самоуправления в Псковской области началось в 1996 г. с выборов представительных органов местного самоуправления - Собраний депутатов в районах и городских Дум в городах Псков и Великие Луки. Одновременно были избраны главы районов и мэры городов. В 247 волостях области на базе ранее существовавших исполнительных органов — сельсоветов - были сформированы администрации волостей, которые являются исполнительно- распорядительными органами и в соответствии с Уставами муниципальных образований - структурными подразделениями администраций районов либо органами местного самоуправления.

При первоначальном принятии уставов муниципальных образований в 1996-1997 гг. перечень органов местного самоуправления определялся следующим образом:

1) 17 муниципальных образований (из 26) в качестве органов местного самоуправления указали только представительный орган и администрацию района (города);

2) 9 муниципальных образований (из 26) в качестве органов местного самоуправления указали представительный орган и администрацию района, а также иные органы местного самоуправления, перечень которых, как правило, следующий:

- администрации волостей;
- управление образования;
- управление социальной защиты населения;
- управление сельского хозяйства;
- комитет по управлению муниципальным имуществом.

В последующем внесении изменений в уставы отдельных муниципальных образований (19 из 26) структура органов местного самоуправления большинства районов была изменена (расширена) и в настоящее время, как правило, следующая:

- собрание депутатов района;
- администрация района;
- администрации волостей;
- управление образования;
- управление социальной защиты населения;
- управление сельского хозяйства;
- комитет по управлению муниципальным имуществом.

В дореформенный период уставы 7 муниципальных образований (г. Псков, г. Великие Луки, Невельский, Палкинский, Дновский, Пустошкинский, Гдовский районы) в качестве органов местного самоуправления указывали только представительный орган и администрацию.

§ 4. Особенности осуществления местного самоуправления в Еврейской автономной области¹

В Еврейской автономной области этап организационного формирования и правового закрепления местного самоуправления начался с февраля 1996 г. принятием областного Закона «Об организации местного самоуправления в Еврейской автономной области».

В ходе реализации положений Федерального закона 2003 г. на 1 января 2005 г. принято более 30 законов области, регулирующих вопросы местного самоуправления. Соответствующими законами области 6 существующих в Еврейской автономной области муниципальных образований наделены: 1 - статусом городского округа (г. Биробиджан) и 5 - статусом муниципального района, установлены границы и статус поселений в границах муниципальных районов. Всего образовано 30 новых муниципальных образований поселенческого уровня (12 городских и 18 сельских).

Представительными органами существующих муниципальных образований в уставы внесены изменения в соответствии с главой XII Федерального закона 2003 г., где были определены органы местного самоуправления в составе: представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа) и в г. Биробиджане - контрольно-счетной палаты.

22 мая 2005 г. в Еврейской автономной области состоялись выборы депутатов в представительные органы местного самоуправления первого созыва городских, сельских поселений, входящих в состав муниципальных районов области. Выборы признаны состоявшимися во всех вновь образованных муниципальных образованиях области.

В течение июня в представительных органах городских, сельских поселений, сформированных в составе муниципальных районов, прошли первые заседания собраний депутатов, на которых избраны главы муниципальных образований (поселений), сформированы рабочие комиссии по подготовке проектов уставов городских, сельских поселений.

В июле 2005 г. состоялся первый семинар-совещание с главами городских, сельских поселений по теме «О первоочередных задачах представительных органов городских, сельских поселений по реализации Федерального закона № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на 2005 год». Большое внимание было уделено вопросам разработки и принятия уставов городских, сельских поселений, формирования и принятия бюджетов поселений на 2006 г., формирования муниципальной собственности городских, сельских поселений.

¹ По материалам сайта Еврейской автономной области www.eao.ru.

В качестве методического материала для участников семинара-совещания были подготовлены и розданы модельные правовые акты, методические рекомендации по решению вопросов местного значения, организации деятельности представительных органов, перечень-график первоочередных решений, которые необходимо принять представительным органам городских, сельских поселений в 2005 г. В соответствии с данным перечнем-графиком на прошедших в июне - сентябре заседаниях во всех вновь образованных муниципальных образованиях (поселениях) был принят ряд нормативных правовых актов и правовых актов по организации деятельности представительного органа. Были утверждены:

- регламент собрания депутатов городского, сельского поселения;
- Положение о постоянных комиссиях собрания депутатов городского, сельского поселения;
- планы работы и учебы депутатов собрания депутатов;
- инструкция по делопроизводству в органах местного самоуправления городских, сельских поселений;
- порядок приема граждан и осуществления контроля за исполнением обращений граждан в органах местного самоуправления;
- графики приема избирателей депутатами.

Также образованы комиссии по разработке проектов уставов поселений.

В целях координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» постановлением губернатора Еврейской автономной области от 11 февраля 2004 г. № 30 образована областная комиссия по **проведению** реформы местного самоуправления в Еврейской автономной области. В ее состав вошли представители Законодательного Собрания ЕАО, исполнительных органов государственной власти области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

В каждом муниципальном образовании органами местного самоуправления в целях приведения муниципальных правовых актов в соответствие с федеральным и областным законодательством, уставами муниципальных образований проведены ревизии нормативных правовых актов, по результатам ревизии утверждены планы (графики) приведения актов в соответствие, согласно которым эта работа завершилась в I полугодии 2005 г. Всего предусмотрено привести в соответствие 657 нормативных правовых актов, из них в 2004 г. - 503 акта. Планы (графики) 2004 г. выполнены во всех муниципальных образованиях.

В целях формирования модельной нормативной правовой базы всех уровней муниципальных образований в 2004 г. отделом разработан и утвержден распоряжением губернатора области 14 декабря 2004 г. № 552-рг Перечень мероприятий по оказанию методической помощи органам местного самоуправления по реализации Федеральных законов № 131-ФЗ, 120-ФЗ, 122-ФЗ. Для осуществления мониторинга формирования нормативной правовой базы местного самоуправления разработана и направлена руководителям органов исполнительной власти области, структурным подразделениям аппарата губернатора схема мониторинга. Разработаны модельные уставы для муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения, проекты которых были обсуждены на заседаниях рабочей группы по приведению нормативных правовых актов ЕАО в соответствие с Конституцией РФ, федеральным законодательством в феврале, марте и мае 2005 г.

В августе 2005 г. во всех 30 вновь образованных муниципальных образованиях (городских, сельских поселениях) прошли заседания представительных органов, на которых были приняты уставы муниципальных образований. Данные уставы прошли проверку и государственную регистрацию в аппарате губернатора Еврейской автономной области.

Большое внимание в работе органов местного самоуправления муниципальных образований области уделяется вопросам работы с кадрами. В целях повышения профессионализма и постоянного обновления знаний в муниципальных образованиях области создана система непрерывного обучения кадров муниципальной службы от краткосрочных курсов повышения квалификации до получения дополнительного высшего образования. Используется и такая форма, как учеба, организованная при мэрии г. Биробиджана и местных администрациях районов. В 2005 г. прошли подготовку, переподготовку и повышение квалификации 187 муниципальных служащих.

Приоритетным направлением в работе также является подбор и подготовка кадров для новых муниципальных образований (городских и сельских поселений). С целью выявления реальных потребностей в кадрах для муниципальных образований поселенческого уровня и их подготовки проведено изучение кадрового потенциала существующих поселковых и сельских округов муниципальных районов, полученные результаты были учтены при разработке программ подготовки кадров на 2005 г.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В зарубежных странах при характеристике особенностей управления на местах обычно используют два основных термина - «местное самоуправление» и «местное управление». Эти понятия отражают суть взаимоотношений центральной (федеральной) и местной власти, степень независимости и самостоятельности органов власти на местах.

Как правило, при характеристике зарубежного опыта местного самоуправления выделяют следующие модели местного управления: английскую (англосаксонскую, американскую), французскую (континентальную) и смешанную. Реже выделяют советскую модель местного государственного управления¹.

Английская модель местного самоуправления характерна для стран с системой общего права (Великобритания, США, Канада, Австралия и др.). Особенности этой модели являются: высокая степень автономии различных уровней власти и четкое определение компетенции органов каждого уровня; отсутствие на местах уполномоченных (агентов) центральной власти; выборность ряда должностных лиц органов местного самоуправления; осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления с использованием косвенных методов управления или через суд; полномочия органов местного самоуправления определяются на основании позитивного принципа правового регулирования (можно делать лишь то, что прямо предписано).

Французская модель распространена в европейских странах, франкоязычных странах Африки и Латинской Америки, на Ближнем Востоке. Наиболее ярким представителем является Франция. Эта модель отличается высокой степенью централизации, подчинением нижестоящего уровня вышестоящему, сочетанием государственного управления и местного самоуправления.

В ряде стран (например, Австрия, Германия, Япония) существуют признаки и первой, и второй моделей, кроме того, безусловно, присутствуют и свои особенности. Это дало основание выделить *смешанную модель местного самоуправления*.

Во многих развитых странах в 80-х гг. прошли реформы, направленные на децентрализацию (муниципализацию) власти. Поэтому с определенной долей условности можно говорить о постепенном стирании грани между всеми моделями. Особенности местного управления в зарубежных странах в данной главе будут рассмотрены на примере США,

¹ См., напр.: Местное самоуправление в зарубежных странах: информационный обзор. М., 1994. С. 5.

Великобритании, Франции и Германии. Выбор стран обусловлен тем обстоятельством, что об этих государствах чаще всего говорят в контексте местного самоуправления в России и возможности использования зарубежного опыта. В данной главе не ставилась задача показать абсолютно всю специфику местного управления в зарубежных странах, только сделана попытка показать наиболее яркие особенности и специфику рассматриваемых стран.

§ 1. Местное самоуправление в США

Широко признано, что организация местного самоуправления относится к базисным элементам всей инфраструктуры американской демократии. Исторически свобода, демократия, самоуправление являлись устоями политической жизни страны. Для американской либеральной мысли очень много значили «республики в миниатюре» – самоуправляющиеся небольшие поселения с институтами прямой демократии, императивным мандатом и выборностью муниципальных должностных лиц. А. Токвиль в своей книге «О демократии в Америке» (1860) писал: «Муниципальные учреждения составляют силу свободных наций. Нация может создать систему свободного управления, но без муниципальных институтов она не может сохранить дух свободы»¹.

В США графства выступают административно-территориальными подразделениями всех штатов, кроме Коннектикута и Род-Айленда, и служат главным образом для управления внегородской территорией. По данным 1987 г., в США насчитывалось 3042 графства. Подавляющее большинство других местных единиц управления расположено на территории графств. Графства – искусственные образования, которые создавались для решения двух основных задач: оказание содействия штатам в выполнении ими таких функций, как отправдение правосудия и проведение выборов; предоставление услуг сельским жителям, включая строительство сельских дорог и поддержание порядка.

В состав графств входят муниципальные корпорации (сити, бороу, вилиджи и тауны). В 1987 г. в США было 19 200 муниципалитетов. Исключение составляют 39 городов, выделившихся из графств, муниципалитеты которых осуществляют функции, свойственные и муниципальным корпорациям, и графствам.

Следующее крупное звено местных единиц управления – тауншипы и приравненные к ним тауны – существует в 20 штатах. В 1987 г. их количество равнялось 16 691. В штате Мэн эти подразделения именуются плантациями, в Нью-Гемпшире – местечками (location).

¹ Токвиль А. О демократии в Америке. М., 1995. С. 45, 49.

В вышеперечисленных единицах создаются органы общей компетенции, т. е. органы, имеющие полномочия осуществлять множество функций.

Особую категорию единиц местного управления составляют школьные и специальные округа. В США насчитывается 14 721 школьный округ и 29 532 специальных округа. В них создаются органы специальной компетенции для выполнения определенных функций. По этому признаку выделяют 19 типов основных округов. В наиболее распространенные входят: пожарные, по водоснабжению, охране почв, жилищному строительству, дренажные, санитарные, включая канализационные.

Специальные округа создаются для деполитизации той или иной сферы деятельности, а также для предоставления населению тех услуг, которые не предоставляются органами местного самоуправления. Границы специальных округов часто не совпадают с границами административно-территориальных единиц и могут занимать самую разнообразную площадь: от небольшой территории до нескольких графств. С помощью специальных округов удастся частично преодолевать жесткие финансовые ограничения.

В США отсутствует соподчинение между всеми этими единицами управления. Вместе с тем можно говорить об определенном доминировании графств в осуществлении некоторых муниципальных функций в соответствии с полномочиями штатов. Кроме того, административно-территориальное устройство и привязанная к нему система муниципальных органов все больше утрачивает связь с демографической и экономической структурой их территории, изменяющейся в результате урбанизации, экономических и социальных перемен.

Процесс образования муниципалитетов (инкорпорация) в большинстве штатов происходит весьма просто:

- 1) должно быть соблюдено требование к **минимальной** численности населения (в разных штатах от 70 до 300 человек);
- 2) должна быть составлена петиция от жителей с просьбой об инкорпорировании, содержащая указание границ и численности населения предполагаемого муниципалитета;
- 3) под петицией требуется собрать подписи 20-25% жителей, обладающих избирательным правом;
- 4) необходимо провести общее голосование поселения по вопросу инкорпорации.

Муниципалитет образуется, только если за это высказалось большинство голосующих. Если при голосовании это предложение не прошло, то следующая попытка инкорпорирования допускается только через определенное время.

В США функционирование местного управления регулируется исключительно штатами. Поэтому местные органы управления создаются в соответствии с законами штатов и их полномочия исходят от штатов. Полная зависимость и производность полномочий местных органов от органов власти субъектов федерации была сформулирована в 1868 г. верховным судьей штата Айова Дж. Диллоном: «Муниципальные корпорации обязаны своим созданием и извлекают все свои права и полномочия от легислатур штатов» (так называемое правило Диллона). Правительства штатов без согласия с федеральным правительством или правительствами других штатов определяют юридический статус, территориальные границы, организационные формы и полномочия местных органов. Таким образом, в США отсутствуют единые для всей страны принципы административно-территориального деления, организации и функционирования местных органов. Отсюда - чрезвычайное разнообразие организационных форм местного самоуправления и их адекватность местным условиям.

Положения, регулирующие деятельность местного управления, содержатся в конституциях всех субъектов федерации. Степень урегулированности различных аспектов местного управления в отдельных штатах отнюдь не одинакова, вследствие чего выделяют две их основные группы:

- 1) конституции, содержащие небольшое количество норм, относящихся к местным органам (Алабама, Миссисипи и др.);
- 2) конституции, характеризующиеся подробным урегулированием управления. Наряду с закреплением основных принципов деятельности местных органов в предмет конституционного регулирования данной группы штатов включаются и нормы, регламентирующие внутреннюю организацию муниципалитетов (например, Нью-Мексико).

Важным элементом правового статуса местных органов в США являются муниципальные хартии. В американском праве часто различают две трактовки термина «хартия». Его узкая трактовка подразумевает единый документ, объединяющий все нормы, регламентирующие деятельность конкретного муниципалитета. Широкая трактовка включает в себя всю совокупность законов штата, регулирующих деятельность соответствующего муниципального подразделения, даже если они не собраны в один документ. Таким образом, хартия в широком смысле подразумевает все соответствующие положения конституции штата, законы и положения общего права в дополнении к документу, непосредственно определяемому как хартия¹.

Впервые право муниципалитетов принимать и изменять свои хартии было закреплено в конституции штата Миссури в 1875 г. Сейчас лишь 6 штатов из 50 не предусматривают для своих муниципалитетов хартии самоуправления. Использование хартий самоуправления в США имеет большое значение и является достаточно привлекательным.

1. Хартии олицетворяют суть самоуправления как возможности саморганизации и саморегулирования.

2. Хартии обеспечивают большую весомость мнений и пожеланий населения, стимулируют интерес граждан к местному управлению и их участию в его осуществлении.

3. Хартии способствуют ограничению вмешательства законодательных органов штатов в местные дела.

4. Хартии гарантируют плюрализм форм местного самоуправления, позволяют населению избирать приемлемые для него варианты устройства местной власти.

5. Хартии способны облегчать кодификацию законодательства. Муниципальные кодексы штатов и иное законодательство, затрагивающее статус органов местного самоуправления, мало доступно для неспециалистов. Хартии местного самоуправления воспроизводят и адаптируют к местным условиям многочисленные законоположения, представляют их в упорядоченном виде, сопровождают комментариями и разъяснениями.

Несмотря на различие городов (больших и малых), наличия особенностей в каждом штате, внутренняя структура хартий, круг вопросов, который они охватывают, достаточно одинаковы. Секрет этого явления заключается в наличии общенациональной модели хартии самоуправления. Первая модельная хартия была разработана негосударственной организацией - Ассоциацией муниципальных властей «Национальная муниципальная лига» в 1898 г. Последнее, седьмое издание модельной хартии¹, существенно пересмотренной, было принято Национальной гражданской лигой в 1989 г.

Статья 1 модельной хартии посвящена общим положениям о власти города. В трех ее пунктах устанавливается, что город обладает всей полнотой власти, предусмотренной конституцией и законами штата, причем ни одно положение хартии не должно трактоваться в сторону ограничения общего объема полномочий города, очерченных статьей.

Статья 2 отведена вопросам организации и деятельности муниципального совета, статусу советников и выплаты им компенсаций, актам совета, процедурам его работы, а также статусу мэра, служащих совета.

Статья 3 регулирует порядок назначения и полномочия городского менеджера.

Статья 4 определяет порядок формирования департаментов и других подразделений местной администрации, а также организации юридической службы.

Статья 5 посвящена бюджетно-финансовым вопросам, бюджетному процессу.

Статья 6 определяет планирование развития города и аппарата планирования.

Статья 7 содержит нормы об организации местных выборов.

Статья 8 регулирует вопросы осуществления гражданской инициативы (подача гражданами петиций, проведение местных референдумов).

Статья 9 устанавливает правила несовместимости статуса муниципальных советников и служащих с их участием в коммерческой деятельности, влекущей конфликт интересов общины и данного лица; правила о недопущении дискриминационной практики, нарушающей требования равенства граждан перед законом, а также о порядке внесения в хартию изменений.

Статья 10 посвящена переходным положениям.

Всего в 10 статьях модельной хартии содержится 66 пунктов. По каждой статье дается краткий комментарий, разъясняющий значение и содержание имеющихся в статье установлений, их терминологию. В необходимых случаях модель предлагает альтернативные варианты решения тех или иных вопросов в конкретных хартиях.

По сравнению с модельной хартией хартии самоуправления конкретных городов отличаются значительно большим объемом, большей степенью детализации предусмотренных в них полномочий и процедур. Так, хартия города Филадельфии содержит более 320 секций, хартия Нью-Йорка - 52 главы и в них 4454 параграфа. Увеличение объема хартии по сравнению с моделью прежде всего связано с необходимостью детального определения системы, полномочий и структуры подразделений муниципальной администрации, а также с расширением круга регулируемых вопросов.

Кроме вышеперечисленных источников правового регулирования полномочий органов местного самоуправления, надо еще отметить роль судебного прецедента, судебного толкования, которые, как правило, более жестко, чем сами законы, ограничивают права и самостоятельность муниципалитетов.

Так же как и в Великобритании, конструкция полномочий органов местного самоуправления отвечает позитивному принципу правового

регулирования, т. е. каждый муниципалитет может делать лишь то, что прямо и точно предусмотрено для него законодательным актом.

Говоря о функциях органов местного самоуправления, следует отметить, что по сравнению с прошлым функции местного управления стали шире. Причины этому - урбанизация, рост населения, демографические сдвиги, энергетические, транспортные и некоторые другие факторы. Функции местного управления можно разбить на две большие группы:

1) в области социального обслуживания и коммунального хозяйства (организация школьного обучения; руководство библиотеками, общественными парками; здравоохранение, социальное обеспечение);

2) административно-управленческие функции (поддержание порядка; обеспечение противопожарной охраны; руководство юстицией; взимание налогов; проведение выборов; регистрация актов гражданского состояния; контроль за качеством товаров; планирование строительства и городское планирование; руководство государственной службой).

Как уже отмечалось, для США характерно отсутствие единых для всей страны принципов административно-территориального деления, формирования и функционирования местных органов. Поэтому налицо чрезвычайное разнообразие организационно-правовых форм. Рассмотрим их основные виды на примере управления графствами. Практически во всех графствах создается выборный представительный орган (муниципалитет) - совет графства, который представлен двумя типами:

1) *комиссионерный совет*. Характеризуется небольшим составом (3-5 человек). Члены совета избираются специально для работы в нем и не имеют права занимать другие государственные должности;

2) *советы контролеров*. Формируются из числа должностных лиц тауншипов и муниципалитетов, входящих в графство. В этих советах их члены выполняют свои обязанности по совместительству, число членов колеблется от 10 до 100 и более человек.

В зависимости от характера воздействия советов графств на административный персонал в США используют три основных формы управления графствами: комиссия форма, форма «совет - менеджер», форма «мэр - совет» («совет - выборный руководитель»).

1. *Комиссионная форма* была наиболее традиционной, но в настоящее время находится в состоянии упадка. Ее отличительной чертой является то, что совет графства выполняет как законодательные, так и исполнительные функции, а в отдельных штатах — и судебные. В этой форме не предполагается наличие высшего должностного лица. При комиссионной форме нет разделения властей. Комиссия образуется из выборных лиц - уполномоченных (commissioners), каждый из которых управляет каким-либо отделом городского правительства. В качестве недостатков этой формы называются бесконтрольность и круговая по-

рука, отсутствие необходимого опыта, отстаивание комиссионерами интересов только своих отделов, дестабилизация и отсутствие сотрудничества.

2. *Форма «совет - менеджер»* преобладает на западе и в некоторых южных штатах. Для этой формы характерно назначение советом на определенный срок профессионального чиновника - менеджера. Он подбирает необходимых лиц на важнейшие посты в муниципальном аппарате, разрабатывает программу его деятельности и контролирует ее реализацию. За советом остаются полномочия по принятию постановлений по наиболее важным вопросам стратегического характера, установлению уровня налогов и утверждению бюджетных ассигнований.

3. *Форма «мэр - совет»* впервые появилась в 1835 г. В целом функции выборного руководителя аналогичны функциям менеджера из предыдущей формы, но выборный руководитель имеет еще и формальный статус главы территории. Его политическая роль и влияние значительно выше. Он наделяется правом вето на решения совета графства, имеет полномочия предлагать на рассмотрение совета основные направления политики графства, выступать от имени графства с публичными заявлениями. Форма «мэр - совет» воспроизводит построение органов федерации и поэтому носит условное название федеральной. Известны две разновидности этой модели (по аналогии с президентской республикой и парламентской): «сильный мэр — слабый совет», «слабый мэр - сильный совет».

Форма «сильный мэр - слабый совет» функционирует в большинстве крупных городов США. Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего. Эти и другие признаки позволяют говорить о наличии системы сдержек и противовесов в отношениях исполнительного и представительного органов, которые скорее обеспечивают не равновесие властей в системе местного самоуправления, а приоритет одной из властей при ограничениях со стороны другой.

Все многообразие форм и методов административного контроля штатов над органами местного самоуправления можно разделить на два типа - прямой и косвенный¹. К прямому типу контроля американская теория и практика относит требования о предварительном одобрении штатом действий местных органов управления; назначение или смеще-

¹ См.: Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985. С. 26, 27.

ние штатом местных должностных лиц; издание распоряжений и указов, обязательных для органов местного самоуправления; поддержание различных стандартов путем осуществления штатом инспекций; временную замену местной администрации штатным агентом; передачу функций местного управления администрации штата.

Косвенный административный контроль включает в себя следующее: предоставление местным органам советов **и информации**; требование административных агентств штатов к местным органам управления предоставлять им доклады по самым **различным** вопросам; пересмотр решений местных органов управления; предоставление местному управлению целевой субсидии со стороны штата на условиях строгого соблюдения определенных требований **и** стандартов.

Судебный контроль штатов над местным управлением осуществляется путем вынесения судами штатов или местными судами (они входят в судебную систему штатов) следующих основных решений: судебного приказа должностному лицу органа местного управления о выполнении требований истца; судебного запрета решения или иного незаконного действия местных органов и их должностных лиц.

§ 2. Местное управление в Великобритании

В Великобритании зародилась так называемая англосаксонская система местного управления. Эволюция британской системы местного управления имеет длительную историю. Эта система выросла на основе королевских хартий, предоставлявших городам **и общинам** привилегии в решении местных вопросов и в отношениях с феодалами - собственниками земли. Такие города имели право создавать собственные административные органы, иметь кооперативную собственность, избирать мировых судей. Эта система с теми или иными изменениями просуществовала до начала XIX в. Первыми органами местного управления, появившимися в XIX в., были объединения по оказанию помощи бедным.

Совершенствование системы местного управления **началось** в прошлом веке с создания на местах органов специальной компетенции: местная служба здравоохранения начала создаваться на основе парламентского Закона о здравоохранении 1848 г., органы, обеспечивающие содержание дорог, - на основе Закона 1835 г. и органы, ведающие начальным образованием, - на основе Акта парламента 1870 г.

Одновременно начала совершенствоваться система местных органов общей компетенции. В 1835 г. Актом о **муниципальных** корпорациях был определен корпоративный статус 178 городов в Англии и Уэльсе. Закон предусмотрел избрание налогоплательщиками муниципальных советников, гласность заседаний советов, возможность проверки их финансовой деятельности.

В соответствии с Законом «О местном управлении» 1888 г. начали создаваться избираемые советы графств, на которые возлагались обязанности поддержания в надлежащем состоянии дорог, обеспечения приюта для бездомных и детей, руководства деятельностью полиции и т. д. На основании этого же акта начали создаваться муниципальные советы городов-графств. Основным критерием их создания была численность населения - 50 тыс. человек.

Закон «О местном управлении» 1894 г. предписывал создание избираемых городских окружных советов и сельских окружных советов. Их полномочия были значительно уже, чем городов-графств, и сводились в основном к деятельности в сфере здравоохранения и дорожного дела. Согласно этому же Закону было разрешено создавать в приходе, насчитывающем более 300 избирателей, приходские советы. Аналогичные изменения происходили и в Шотландии.

В 1899 г. были созданы 28 метрополитенских городских советов в Лондоне, который к этому времени был самым большим по численности населения городом в мире.

Вообще для этого периода характерна муниципализация многих служб, т. е. передача их из частного сектора в ведение муниципалитетов. Выросла муниципальная собственность. Это был золотой век муниципалитетов, итоги которого получили свое закрепление в Законе «О местном управлении» 1933 г.

Однако с 30-х гг. стала проявляться другая тенденция, чертами которой стали:

- 1) сокращение сферы муниципального влияния за счет централизации управления;
- 2) поглощение небольших служб более крупными местными органами или обособленными государственными.

Ныне существующая система местного управления Великобритании была сформирована после реформ 70-80-х гг.

В Великобритании в соответствии с Законом «О местном управлении» 1972 г. (вступил в силу в 1974 г.) территория Англии и Уэльса непосредственно подразделяется на 52 графства (44 - в Англии и 8 - в Уэльсе). Из них 6 графств в Англии, отличающиеся особенно высокой степенью урбанизации, имеют статус метрополитенских графств. В Великобритании крупногородские агломерации именуются конурбациями. Территория графств делится на округа. Всего создано 36 округов в метрополитенских и 333 округа в прочих графствах, из них 37 в Уэльсе. Население округа составляет в среднем 335 тыс. человек в округах метрополитенских графств и около 100 тыс. человек в прочих округах. Те округа, которые по Закону 1933 г. считались сельскими, разделены на приходы, пользующиеся правом иметь приходские советы. В Уэльсе

и Шотландии приходы называются общинами и конурбации отсутствуют.

Всем округам предоставлен одинаковый статус, хотя некоторые из них могут получить по королевской хартии название «город» («сити» или «борроу»). Округа, получившие такой титул, каких-либо специальных функций не получают, хотя могут использовать символы своего достоинства, например назначать церемониальных чиновников и т. д.

По Закону о местном управлении Шотландии (вступил в силу в 1975 г.) территория Шотландии делится на 9 регионов с населением в среднем 575 тыс. жителей, а в последних создано 55 округов. В Северной Ирландии имеется 6 графств и 2 города с правами графств. Низовыми территориальными ячейками местного управления в Англии являются приходы, а в Уэльсе и Шотландии - общины, создаваемые на сельских и некоторых городских территориях.

Территория Большого Лондона с 1964 г. подразделяется на 32 административных района. Особую административную единицу составляет исторический центр города - Сити с архаической системой самоуправления.

Таким образом, на территории всей страны существует два, а иногда и три уровня местного управления. В каждой из этих единиц, за исключением некоторых приходов и общин, есть органы управления - советы, которые парламент наделяет специальными полномочиями. Все функции местного управления распределяются между советом графства и советом округа. Если система местного управления имеет трехуровневый вид, то функции делятся между советом графства, советом округа и приходским (общинным) советом либо собранием прихода (общины). Разграничением полномочий занимается парламент, причем парламент рассматривает взаимоотношения между органами всех уровней местного управления скорее как партнерство, чем как иерархию.

Посмотрим, как соотносятся функции различных видов органов местного управления. В ведении совета графства находятся: все дороги, за исключением магистральных дорог и мостов (магистральные дороги и мосты над ними находятся в ведении Министерства по охране окружающей среды); образование и библиотеки (в конурбациях за них отвечают не графства, а округа-метрополии); планирование в городе и графстве; социальные службы; пожарная охрана; полиция; музеи и художественные галереи; трудоустройство молодежи; продовольствие и медикаменты, а также некоторые службы по защите интересов потребителей; парки и места отдыха; уборка мусора; мелкие акционерные компании.

В ведении советов округов находятся: борьба с шумом и здравоохранение; жилищное строительство; городское и сельское планирование;

зрелища и реклама; сбор мусора; кладбища; фабрики и учреждения; налогообложение.

В ведении советов приходов (общин) находятся: распределение земельных участков; пешеходные дорожки; погребение; местности для отдыха; земли под кладбища; автобусные стоянки. Там, где нет приходов, их функции, перечисленные выше, выполняют округа. В Англии графства в конурбациях имеют меньше функций, чем где-либо еще. В частности, службы здравоохранения и образования подчиняются советам округов.

Нужно отметить, что Закон о местном управлении 1972 г. дает возможность для представительства или делегирования полномочий между органами равного статуса либо между округом и графством. Кроме того, возможно учреждение совместных комитетов двумя или более органами.

Предоставление органам местного управления новых функций или перераспределение уже существующих является делом парламента, но некоторые органы могут сами предпринимать определенные шаги для расширения сферы своей деятельности или приобретения новых функций. Конструкция полномочий местных органов управления отвечает принципу позитивного регулирования, согласно которому каждый орган местного управления может делать лишь то, что прямо и точно предусмотрено для него законодательными актами. Отступление от подобного перечня прав и обязанностей влечет признание местных актов противозаконными в силу правила *ultra vires* (превышение полномочий).

Рассмотрим виды функций, способы приобретения и передачи функций органами местного управления.

1. *Дискреционные функции.* Многие из обычных функций местных органов являются обязательными. Сюда, например, относится контроль за опорожнением мусорных ящиков и содержанием в удовлетворительном состоянии дорог. Иная деятельность не является обязательной, т. е. рекомендованной к исполнению. Сюда относятся функции, связанные с выдачей дотаций молодежным клубам, ремонтом домов.

2. *Функции, возникающие на основании адаптивных законов.* Адаптивные законы - это законы, подлежащие одобрению того района, на который распространяется его действие. К ним относятся различные положения Закона о публичном здравоохранении 1907 г., Закон об аренде 1968 г. В соответствии с адаптивными законами органы местного управления могут приобретать дополнительные функции (как обязательные, так и рекомендованные).

3. *Функции, содержащиеся в местных актах.* Может случиться, что орган местного управления, ведущий предпринимательскую деятельность, не удовлетворен имеющимися у него дискреционными полномо-

чениями и предписаниями адаптивных законов. Он может получить новые полномочия, например по содержанию муниципального банка или прачечной. Если в статуте нет указания на возможность осуществления такого рода функций, местный орган может подать в парламент билль об издании парламентом соответствующего местного закона. Это право было предоставлено местным органам Законом о местном управлении 1972 г.

4. *Функции, содержащиеся в подзаконных актах.* Местный орган может приобрести новые полномочия путем издания подзаконного акта или приказа, например о принудительном приобретении земли. На такие действия он обязан получить согласие соответствующего министерства.

5. *Делегированные функции.* Местные органы могут быть наделены новыми функциями на основании разрешения некоторых других органов, по большей части совета графств.

В основе структуры органов местного управления лежит строение прежних муниципальных корпораций, которые создавались согласно Законам 1835 и 1882 гг. Структура советов одинакова, и нет разницы между советом графства и советом округа. Тот и другой являются корпорациями в соответствии с Законом 1972 г. и главными советами. Совет является корпоративным органом и состоит из председателя и советников. Если округ является городом, то председатель называется мэром.

Председатель совета ежегодно избирается на собрании совета из числа советников. Обычный срок службы составляет один год. Если председатель остается членом совета нового созыва, то он может быть переизбран. Председатель может получать жалованье, «какое совет сочтет разумным», возмещающее его служебные расходы. Председатель присутствует на заседаниях совета, возглавляет его, т. е. выполняет обычные обязанности председателя собрания, поддерживает порядок.

Кроме мелких обязанностей, связанных с выборами, председатель не имеет специально установленных законом функций. Формально председатель совета округа наделен правом старшинства в совете и подчиняется только королевской прерогативе. Поэтому в вопросах старшинства председатель должен уступать только суверену, членам королевской семьи и лорду - наместнику графства.

Мэр города (city) не имеет специального титула, но иногда он может именоваться лорд-мэром, а в Лондоне, Йорке и Кардиффе (в Англии и Уэльсе) лорд-мэр имеет право добавлять к своему званию слово «достопочтенный». Ни одно из названий этих должностей не оказывает юридического воздействия на полномочия их обладателя или совета, который он возглавляет.

Советники избираются на четыре года. Одна треть постоянного числа советников сменяется каждый избирательный год. Какого-то определенного указания о числе советников нет, но их число в каждом графст-

ве или округе определяется: в соответствии с числом избирательных округов, границы которых по предложению специальной комиссии определяет государственный секретарь. Число членов совета может превышать 100 человек.

Советы существуют в тех приходах, которые на 31 марта 1974 г. были сельскими административными единицами. Приходы называются так потому, что раньше жители собирались в ризнице священника (приходили общаться). Если в приходе не менее 150 избирателей, совет округа может учредить приходский совет. Структура приходского совета аналогична структуре совета округа. В состав приходского совета должно входить не менее 5 членов. Обычно число членов приходского совета составляет 5-15 человек. Компетенция приходов очень ограничена. В основном они занимаются благотворительностью, содержанием общественных зданий, местных дорог и др.

Если в приходе нет совета, то его корпоративным органом являются председатель собрания прихода и чиновник совета округа. Это так называемые доверенные лица прихода. Каждый год приход проводит собрания - ассамблеи, на которых избирается председатель.

Главные советы сами определяют программу своей деятельности, хотя иногда парламент обязывает их принять к рассмотрению некоторые вопросы. Работают советы на сессиях. Обычно основные функции они делегируют комиссиям, которые, собственно, и готовят решения, прорабатывают вопросы, осуществляют контрольные функции. Деятельность советов сводится к утверждению решений комиссий и выдаче им рекомендаций.

В каждом совете есть регламент по структуре, составу, штату и полномочиям комиссий. Существует два вида комиссий:

1) вертикальные комиссии, ведающие отдельными отраслевыми вопросами;

2) горизонтальные комиссии, осуществляющие определенные функции по координации работы этих комиссий и органов управления.

Кроме органов местного управления, в Великобритании есть еще две интересные формы: публичные корпорации и органы типа *ad hoc*. Ни законодательство, ни суды не пытались дать определение понятия «публичная корпорация». Основные черты публичных корпораций:

1) наличие индивидуальной корпоративной правосубъектности, предоставленной ей статутом или по патенту, выданному на основании королевской прерогативы;

2) наличие круга обязанностей управленческого характера, закрепленных в учредительном статуте или патенте (причем полномочия корпорации распространяются на территорию всей страны или значительной ее части);

3) обладание независимостью от центрального правительства и способностью действовать от своего имени (наличие права самостоятельно решать все задачи, за исключением вопросов общей политики).

В качестве примера можно привести публичную корпорацию «Управление британских железных дорог» в транспортной отрасли промышленности. Учредительным статутом является Закон о транспорте 1962 г. Корпорация состоит из председателя, двух вице-председателей и 10-16 членов, которые назначаются государственным секретарем по транспорту. Члены корпорации должны иметь определенную квалификацию и получают жалованье. Основная функция - предоставление транспортных услуг.

Органы *ad hoc* являются специальными корпоративными органами, создаваемыми для решения узких управленческих задач - здравоохранение, транспорт, охрана водных бассейнов, дорожное дело и др. Они могут создаваться только органом, уполномоченным на то законом. Это объединенные органы управления.

§ 3. Местное управление во Франции

В настоящее время Франция - унитарное государство с высокой степенью централизации. Но не всегда так было. В XI в., например, граф провинции Британия, населенной кельтами, имел больше власти, чем король Франции. Поэтому с XI по XVIII в. вся политика центральной власти строилась для достижения одной цели: разрушить власть феодалов. В этом король опирался на крупные города.

После Великой революции образовалось три уровня власти: центр, департаменты, коммуны. Авторитарный режим Наполеона ввел некоторые новшества в управление страной (в частности, был учрежден пост префекта). Префект - представитель государственной власти на месте, назначаемый центральной властью и принимающий решения от имени государства. Вокруг префекта формировалась группа советников. Первоначально они назначались сверху, а затем стали избираться местным населением. Этот совет фактически являлся совещательным органом. В таком виде система просуществовала до 1982 г. В 1982 г. институт префектов был упразднен и заменен на комиссаров Республики.

С середины 50-х гг. во Франции стали появляться новые административно-территориальные единицы - регионы (области), которые представляют собой объединение нескольких департаментов, при этом департаменты не исчезли. Административно-территориальное деление Франции стало выглядеть следующим образом: центр, регионы (их 22 единицы), департаменты (более 100 единиц), коммуны (более 36 тыс. единиц).

Одной из особенностей системы местного управления во Франции было совмещение государственного и местного управления в пределах одних и тех же административно-территориальных единиц. В настоящее время регионы, департаменты и коммуны относятся к системе местного управления. Но даже самим французам не всегда ясно разграничение полномочий между государством и выборными органами местного управления. Есть закон о передаче полномочий от одного уровня другому. Бывает, что одни и те же вопросы в одних регионах решают выборные органы, в других - представители власти.

Департаменты как органы местного управления существуют с 1838 г. Руководящим органом департамента как местного органа управления является генеральный совет, избираемый населением кантонов сроком на шесть лет. Кантоны - объединения нескольких коммун, они являются избирательным округом по выборам департаментских органов местного управления. От каждого кантона избирается один генеральный советник.

Исполнительным органом генерального совета выступают департаментская комиссия, которая выполняет свои функции постоянно (генеральный совет работает только на сессиях). Комиссия состоит из 4-7 человек. В нее не могут входить ни депутаты, ни сенаторы, ни мэры административного центра департамента. Департаментская комиссия заседает в присутствии префекта или его представителя.

На уровне коммуны схема управления в целом аналогична. Во главе коммуны как государственного округа стоял супрефект, назначаемый правительством. Высший орган коммуны как органа местного управления - муниципальный совет, избираемый также на шесть лет. Число членов муниципального совета колеблется от 9 до 69 человек в зависимости от населения коммуны.

Мэр и его заместители избираются муниципальным советом из числа своих членов. Мэр олицетворяет исполнительную власть коммуны и не несет ответственности перед своим муниципальным советом.

Муниципальный совет является органом общей компетенции. В его полномочия входят:

- организация публичных служб коммуны;
- управление имуществом коммуны, приобретение и продажа муниципальной собственности;
- представительство в органах, управляющих публичными учреждениями коммуны;
- решение вопросов по проведению общественных работ и по содержанию коммунальных работ;
- разработка и принятие бюджета коммуны;
- создание и ликвидация должностей коммунальных служащих.

Контроль за законностью любого решения муниципального совета осуществлял префект, а с 1982 г. – комиссар Республики.

Полномочия мэра заключаются в следующем: доводить до сведения населения коммуны законы и обеспечивать их выполнение; принимать участие в пересмотре избирательных списков, наборе в армию; исполнять функции служебной помощи и функции по ведению актов гражданского состояния; подготавливать решения муниципального совета; исполнять решения, приобретшие обязательный характер.

Одним из достоинств французской системы управления является доскональная проработка вопросов государственной службы. В стране не принято выделять муниципальную службу, она рассматривается как разновидность государственной. Во Франции существует три типа государственной службы: государственная служба верхнего эшелона; государственная служба на уровне территорий (местная государственная служба); служба в системе здравоохранения.

Внутри каждого типа на каждом региональном уровне выделяют три категории государственных служащих в зависимости от образования.

Категория А. Это служащие, кадровые работники в министерстве, правительстве, мэрии, совете региона и т. п. Необходима степень бакалавра и три года обучения в университете.

Категория В. Это служащие среднего уровня, которые заняты составлением документов на базе инструкций сверху. Требуется степень бакалавра (колледж и лицей).

Категория С. Это работники-исполнители в таких органах, как бюро, канцелярия. Для этого достаточно иметь начальное образование (колледж).

Условиями приема на службу являются: французское гражданство; обладание политическими правами; отсутствие судимости; соответствие нормам законодательства о военной службе (положение завершившего военную службу, пользующегося отсрочкой, освобожденного от воинской повинности либо уволенного из армии); соответствие возрастным требованиям. Минимальный возраст – 16 лет.

Для вновь поступающих на службу используется такой способ замещения должности, как конкурс, заключающийся в сдаче экзаменов или представлении документов. Существует два способа внутреннего перемещения по службе – конкурс и отбор. При проведении внутреннего конкурса уже не учитывается наличие диплома, а только стаж работы. Отбор производится на основе таблицы продвижения по службе. Вышестоящий начальник производит оценку служащего по определенным параметрам и сопровождает эту таблицу аннотацией. Организация, которая разрабатывает оценочную таблицу, называется Паритетной админи-

стративной комиссией (ПАК). В нее на паритетных началах входят представители отдела кадров и администрации.

К основным правам местных государственных служащих относятся:

1. Свобода мнений. Между государственными служащими не может быть никаких различий на основании их политических, философских, религиозных убеждений.

2. Право на профсоюзную деятельность. Это право подразумевает свободу создания профсоюзных организаций, вхождения в них и исполнения профсоюзных обязанностей.

3. Право на забастовки. Это право осуществляется в рамках специальных законов.

4. Право на участие. Через посредство делегатов в составе совещательных органов служащие участвуют в разработке правил, определяющих статус государственной службы, в принятии решений, касающихся отдельных служащих, и т.п.

5. Право на здравоохранение. Это право включает в себя ряд компонентов: установка служебного оборудования, гарантирующего безопасность сотрудников и клиентов; наличие ответственных за гигиену и безопасность труда; создание специальных служб, которые занимаются наблюдением за состоянием служащих, а при необходимости — лечением.

6. Право на защиту от угроз и оскорблений. При исполнении своих обязанностей или в связи с ними служащие пользуются предоставляемой местным коллективом защитой на основании положений Уголовного кодекса и соответствующих законов. Сюда же относится право на возмещение причиненного ущерба.

7. Право доступа к личному делу. При решении дисциплинарных вопросов просмотр личного дела обязателен.

8. Право на постоянное повышение профессиональной подготовки.

9. Право на обязательные отпуска для повышения профессиональной квалификации.

10. Право на вознаграждение. Сюда входят оклад, пособие по фактору места жительства, дотации на содержание семьи, специальные пособия (в том числе пенсионные, социальные).

11. Право на отпуск.

К основным обязанностям местных государственных служащих относятся:

1. Запрет на совмещение должностей. Служащий направляет всю свою профессиональную деятельность на выполнение порученных ему задач. Отсюда вытекает два запрета: запрет на приносящую доход частную деятельность; запрет на получение процентов от дохода предприятия, контролируемого органом власти, которому подчинен служащий.

2. Хранение служебных тайн, профессиональная сдержанность. От этой обязанности служащий может отступать только по ясно выраженному решению соответствующего органа.

3. Иерархическое подчинение и соподчинение.

4. Обязанность предоставлять информацию по требованию общест-венности. Эта обязанность выполняется с соблюдением правил хране-ния служебных тайн, доступа к административным документам, а также правил соблюдения профессиональной сдержанности.

Каждый служащий, допускающий нарушения при исполнении слу-жебных обязанностей или в связи с ними (в рамках общей юридической ответственности служащий может подвергнуться дисциплинарному взысканию за неправомерное действие, совершенное вне службы), под-вергается дисциплинарным взысканиям. Порядок наложения взыска-ний определяется соответствующим статутом. Решение о санкциях при-нимает орган власти, назначивший данного служащего. После рассмот-рения заключения, вынесенного дисциплинарным советом, этот орган власти может предать гласности принятое решение и его мотивировку.

Дисциплинарные взыскания подразделяются на четыре группы. Первая группа: предупреждение, выговор, временное отстранение от должности - не более чем на три дня. Вторая группа: понижение по шка-ле иерархии, временное отстранение от должности - на срок от 4 до 15 дней. Третья группа: понижение в ранге, временное отстранение от должности - на срок от 16 дней до 6 месяцев. Четвертая группа: от-правление в отставку, увольнение. За исключением предупреждения и выговора, все взыскания заносятся в личное дело.

§ 4. Коммунальное управление в Германии

Германия является федеративным государством, поэтому основная схема структуры государственного управления включает в себя три не-зависимых уровня: федеральное управление, земельное управление, коммунальное управление. Каждый из этих уровней имеет свой авто-номный и сконцентрированный круг задач. Но, несмотря на сильную де-централизацию, государственная целостность Германии не подвергается опасности. Причиной этого являются следующие пять факторов: обще-федеральный правопорядок, регулируемая в масштабе всей федерации государственная служба, национальная структура партий, общефеде-ральная экономическая система, общефедеральное административное устройство.

Коммунальное управление подразделяется на три уровня: общин-ное, районное, надрайонное. Местное самоуправление означает выпол-нение местными органами возложенных на них государственных задач под собственную ответственность.

Местное самоуправление защищено конституционно-правовыми гарантиями трех видов, а именно: институциональные гарантии, конституционно-правовые гарантии в сфере финансовых отношений, конституционно-судебные гарантии правозащиты. Рассмотрим их более подробно.

Институциональные гарантии. Они закреплены в статье 28 Конституции, в соответствии с которой конституционный порядок в федеральных землях должен соответствовать принципам республиканского, демократического, социального и правового государства в духе указанной Конституции. В землях, округах, общинах народ должен иметь представительства, которые созданы путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. В общинах собрание общины может заменять выборный орган. Общинам должно быть предоставлено право решать местные вопросы в рамках закона под их собственную ответственность. Объединения общин в рамках их законной сферы деятельности также имеют право на самоуправление в соответствии с законом. Федерация гарантирует, что конституционный распорядок в федеральных землях будет соответствовать вышеназванным основным правам и предписаниям.

Установленная в абзаце 2 статьи 28 Конституции институциональная гарантия местного самоуправления означает, что самоуправление как форма организации принципиально неприкосновенна. Вместе с тем она не охватывает гарантию неприкосновенности каждой отдельно взятой общины. Роспуск отдельной общины может быть осуществлен по решению конституционных судов федеральных земель в связи с нарушением или преступлением против общественного блага, что означает и одновременное нарушение Конституции. Нарушение или преступление против общественного блага конституционным судом земли Баден-Вюртемберг фиксируется, если:

- не имело место своевременное и достаточное заслушивание заинтересованной общины;
- земельный законодатель плохо прояснил существенное положение дел или если при принятии решений в основе их лежали неверные толкования обстоятельств дела по существенным пунктам;
- цели нового административно-территориального деления однозначно хуже целей прежнего;
- другое.

В рамках институциональной гарантии общины имеют право выполнения задач местного уровня под собственную ответственность. К собственной ответственности общин в пределах вышестоящих законов земель и федерации относятся главным образом следующие суверенные права:

- кадровый суверенитет. Он позволяет общинам самим комплектовать кадры, принимать на работу, продвигать по службе и увольнять;

- организационный суверенитет. Он предоставляет право самостоятельного создания органов и определения их внутренней организации;
- суверенитет в области планирования. Он дает право общинам под свою ответственность организовать территорию общины путем составления направляющих строительных планов (планов использования территории и застройки);
- суверенитет издания правовых актов. Он содержит право издавать общинные уставы;
- финансовый суверенитет. Он позволяет общинам иметь собственные статьи доходов и расходов под свою ответственность;
- налоговый суверенитет. Он дает общинам право взимать налоги (это право существенно ограничено вышестоящими законами земель и федерации).

Конституционно-правовые гарантии в сфере финансовых отношений изложены в статьях 106 и 107 Конституции. Эти нормы упорядочивают участие общин в налоговых поступлениях федерации и земель и содержат так называемую налоговую гарантию, т. е. гарантируют передачу общинам поступлений от промыслового и поземельного налогов.

Конституционно-судебные гарантии правозащиты представлены в статье 93 Конституции, согласно которой общинам предоставлено право защищаться от вмешательства со стороны закона федерации и земель, нарушающих право самоуправления, путем подачи конституционной жалобы. Конституционная жалоба, которая подается против федеральных законов, должна направляться в федеральный конституционный суд. В случае земельных законов адресатом жалобы является соответствующий конституционный суд земли, если законодательство земли открывает соответствующий путь. В противном случае вопрос решается федеральным конституционным судом. В соответствии со статьей 93 Конституции федеральный конституционный суд выносит решения по конституционным жалобам со стороны общин и союзов общин по поводу законодательного нарушения их права на самоуправление согласно статье 28, однако в случае принятия земельных законов - только тогда, когда жалоба не может быть подана в конституционный суд земли.

Общины имеют право опротестовывать путем подачи административно-судебной жалобы решения федерации или земель, принятые на основании федеральных и земельных законов и повлекшие за собой нарушение права на самоуправление. В этом случае проводится проверка конституционности законов. Если административно-судебная инстанция при вынесении судебного решения сочтет закон, о котором идет речь, антиконституционным, то судебное разбирательство должно приостановить его действие и скорректировать принятое решение.

Судебное разбирательство в случае подсудности конституционному суду может состояться, только если имело место вмешательство в основные функции местного самоуправления. При этом при выяснении содержания основных прав местного самоуправления решение федерального конституционного суда ориентируется как на историческое развитие, так и на различные исторически сформировавшиеся формы проявления самоуправления.

Структура управления и сферы деятельности регламентируются коммунальными конституционными законами земель.

Общины являются главными субъектами коммунального управления. Задачи, стоящие перед органами управления общин, подразделяются на собственные и делегированные. К собственным задачам относятся как обязательные, так и добровольные. Обязательные задачи как таковые предписаны органам управления общин в законодательном порядке. К ним относятся: строительство и эксплуатация школьных зданий, пожарная охрана, строительство и эксплуатация общинных дорог, санитарный надзор и др. К добровольно взятым задачам относится создание объектов социально-культурного назначения (библиотеки, местные музеи, спортивные площадки, дома престарелых и др.). Причем если обязательные задачи не выполнены, то добровольно взятые обязательства не подлежат выполнению (например, нельзя начать строительство театра, пока не решены вопросы пожарной охраны территории). Выполняя делегированные (порученные) задачи, коммунальные органы выступают как органы управления, включенные в решение общегосударственных задач.

Действующие в Германии организационные устройства общин основаны на четырех типах конституций: магистратная конституция, бургомистрская конституция, северогерманская конституция совета местного самоуправления, южногерманская конституция совета местного самоуправления.

1. *Магистратная конституция* (на примере общин земли Гессен)

Согласно положению об общинах земли Гессен высшим органом общины является представительство общины. Оно избирается гражданами путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов сроком на четыре года. Его члены работают на общественных началах и не обязаны руководствоваться поручениями и указаниями своих избирателей. Представительство общины отвечает за все вопросы, которые не отнесены законом к компетенции исполнительной власти. Исполнительной властью является магистрат. Он состоит из бургомистра как председателя и уполномоченных, работающих как на общественных началах, так и состоящих в штате. Члены магистрата избираются представительством общины. Благодаря этому обеспечивается участие граждан в управлении. Избрание уполномоченных на общественных началах

происходит по принципу выборов пропорционального представительства, в то время как штатные уполномоченные избираются по принципу мажоритарной системы.

Магистрат действует как коллегиальный орган. Решения принимаются большинством, при этом бургомистр не имеет по отношению к прочим членам директивной компетенции. В компетенцию магистрата входят: подготовка и выполнение решений представительства общины; решение текущих вопросов; исполнение законов и распоряжений, а также указаний учреждений по надзору, изданных в рамках законов; правовое представительство вовне; право оспаривания противоправных решений совета.

Бургомистр внутри магистрата имеет положение *primus inter pares* (первого среди равных). С ним связан целый ряд особых прав. Бургомистр является председателем магистрата, имеющим право решающего голоса. Бургомистр имеет право возражать против противоправных решений магистрата или решений, идущих не на пользу магистрату. Если магистрат все-таки настаивает на решении, то бургомистр имеет право обратиться для принятия окончательного решения в представительство общины. В срочных случаях бургомистр располагает правом неотложного принятия решения. При этом магистрат должен быть уведомлен о принятом решении. Бургомистр занимается распределением поручений между уполномоченными, правда, если представительство общины избрало для определенной сферы деятельности штатных уполномоченных, то бургомистру запрещено менять сферы их деятельности.

2. Бургомистрская конституция (на примере общин земли Рейланд Пфальц)

Высшим органом здесь также является представительство общины (совет общины), которое избирается гражданами общины путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов сроком на пять лет. Члены представительства работают на общественных началах и не обязаны в своей деятельности руководствоваться поручениями и указаниями своих избирателей. В компетенцию представительства входят все вопросы, если они не переданы законом бургомистру.

В компетенцию бургомистра, который является председателем совета с правом голоса, входят: подготовка решений совета и комитетов, а также исполнение решений, осуществление текущего управления, право и обязанность оспаривать противоправные решения совета, созыв совета общины на заседания. Бургомистр имеет право принимать иное решение, если налицо неспособность совета к принятию решения по причине пристрастности (необъективности) более чем $\frac{2}{3}$ третьей членов совета.

В качестве особенности этой формы следует отметить, что наряду с советом и бургомистром существует еще один важный орган правления города. Он образуется из бургомистра, штатных уполномоченных

и уполномоченных на общественных началах с собственной сферой деятельности. Его задачи состоят в том, что он заступает на место бургомистра при подготовке решений совета по вопросам о плане бюджета, об уставах, о назначениях и увольнениях чиновников, разработке планов строительства.

3. *Северогерманская конституция местного самоуправления* (на примере общин земли Северный Рейн — Вестфалия)

Основным органом является также представительство общины (совет общины). Оно избирается гражданами путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов сроком на пять лет. Члены представительства общины не являются штатными работниками и не обязаны выполнять поручения по указанию избирателей. Председательствует в совете бургомистр, который исполняет свои обязанности по совместительству. Бургомистр осуществляет председательские функции, является представителем вовне. Кроме того, в компетенцию бургомистра входят опротестование решений совета, если они противоречат интересам общины, удовлетворение претензий общины к директору общины.

В компетенцию представительства общины входят все вопросы, если положение об общине не предусматривает иного. Широта его компетенции особенно ярко проявляется в праве отмены (дезавуирования) решений директора общины по вопросам текущего управления.

Директор общины избирается советом на штатную должность на восемь лет. К полномочиям директора общины относится ведение вопросов текущего управления, которые считаются возложенными на директора советом общины.

Эта форма конституции подвергается постоянной критике, которая направлена в первую очередь на дуализм, параллельное существование бургомистра как председателя совета общины, выполняющего свои обязанности на общественных началах, и значительно уступающего ему в сфере компетенции и полномочий штатного директора общины, работающего на профессиональной основе.

4. *Южногерманская конституция совета местного самоуправления* (на примере общин земли Бавария)

Основным органом является также представительство общины (совет общины). Оно избирается гражданами путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов сроком на шесть лет. Члены представительства общины не являются штатными работниками и не обязаны выполнять поручения по указанию избирателей. В компетенцию представительства общины входят все вопросы общины, за исключением тех, решение которых вменено в обязанность бургомистру.

Бургомистр избирается непосредственно населением сроком на шесть лет. Бургомистр отвечает за решение текущих вопросов, которые не имеют для общины принципиального значения и не предполагают значительных обстоятельств. Кроме того, бургомистр решает те вопро-

сы, которые совет общины поручил ему решить самостоятельно. Если совет общины хочет какой-либо вопрос решить сам, то он должен отменить подобное поручение бургомистру. К полномочиям бургомистра относятся исполнения обязанностей председателя совета, подготовка решений вопросов, рассматриваемых на совете, выполнение этих **решений**, право срочного принятия решений в неотложных случаях, право и обязанность опротестовывать противоправные решения совета.

§ 5. Основные тенденции развития местного управления и самоуправления в зарубежных странах

Мировая практика показывает большое **разнообразие** в организационно-правовых формах, используемых на местном уровне. С учетом особенностей и специфики стран авторы по-разному подходят к классификации, выделяя до десятка различных организационно-правовых форм¹. На основании изучения мирового опыта можно предложить пять основных моделей местного самоуправления (рассматриваются формы представительной демократии), которые схематично изображены ниже²:

1. Форма «сильный совет - слабый мэр» характеризуется ограничением прав мэра по координации деятельности исполнительных органов и контролю за их деятельностью. За мэром закрепляются в основном представительские и оперативно-исполнительные функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере управления, в хозяйственных и финансовых вопросах и особенно в вопросах назначения на должности.

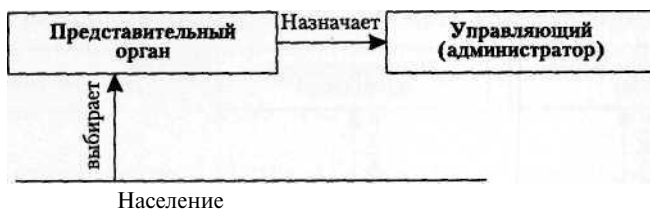


2. Форма «совет - управляющий» отражает стремление к «очищению» городской политики, к устранению коррупции, **неэффективного** и авторитарного правления. Управляющий представляет собой политически нейтральную фигуру, профессионала в сфере общественного управления. Он назначается на должность и увольняется советом, кото-

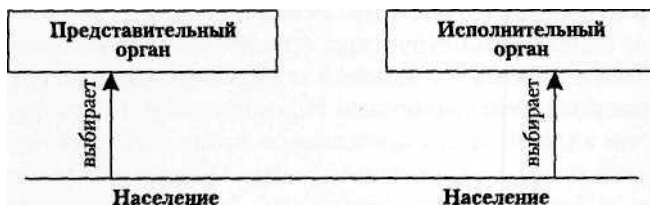
¹ См.: *Белораменский В. В.* Взаимодействие представительных и исполнительных органов в системе городского управления // *Вестник СПбГУ*. Сер. 6. 1993. Вып. \; *Шугрина Е. С.* Организационно-правовые формы местного самоуправления // *Материалы XXXII Межвузовской научной студенческой конференции*. Новосибирск, 1994. С. 24, 25.

² *Шугрина Е. С.* Муниципальное право. М., Новосибирск, 1995.

рый избирается населением. Недостатком этой модели является невозможность или затрудненность влияния населения на политику, проводимую управляющим.



3. Форма «сильный мэр - совет». Для этой формы характерно избрание исполнительного органа (мэра) непосредственно населением, что предопределяет его весомые позиции по отношению к представительному органу. Мэр самостоятельно решает многие текущие вопросы и обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено лишь квалифицированным большинством голосов членов последнего.



4. Комиссионная форма. Комиссия образуется из выборных лиц - уполномоченных (commissioners), каждый из которых управляет каким-либо отделом городского правительства. В этой модели не предполагается наличие высшего должностного лица. Достоинством этой модели является отсутствие разделения власти, которое приводит к замедлению принятия решений. Недостатком этой модели может быть бесконтрольность, отсутствие необходимого опыта, отстаивание комиссионерами интересов только своих отделов, дестабилизация и отсутствие сотрудничества.



5. Комбинированная форма. Управляющий или главный администратор подчиняется мэру, а не совету. Наличие специалиста-управляю-

щего обеспечивает профессионализм, а избиратели имеют возможность прямого влияния на городскую политику, поскольку, голосуя «за» или «против» мэра, который назначает или снимает управляющего, они тем самым голосуют за сохранение или замену городской администрации.



Изучение зарубежного опыта муниципального управления позволяет выделить такие основные тенденции:

1. Несмотря на то что ведущую роль в управлении местными делами играет свободно избранный местный совет, наметилась тенденция усиления исполнительной власти за счет представительной системы, роста влияния бюрократии. Это компенсируется ростом профессионализма управления. Происходит усиление исполнительных органов в разных формах: при определении структуры органов местного самоуправления больший объем властных полномочий закрепляется за исполнительными органами; представительные органы передают часть своих функций исполнительным органам (на определенное время или бессрочно).

2. Каждый муниципалитет имеет свою собственность (земельную и иную), но не более того, что необходимо для функционирования жизненно важных коммунальных служб. Муниципалитеты широко используют в своей работе экономические рычаги - налоговый пресс, лицензирование, контракты с частными фирмами. Это, с одной стороны, способствует увеличению доходной части местных бюджетов, с другой - развитию муниципального хозяйства и стимулированию предпринимательства. Однако в большинстве государств проблема формирования достаточной финансовой основы весьма актуальна.

3. Функции органов местного самоуправления претерпевают значительные видоизменения. Это обусловливается рядом обстоятельств: во-первых, появляются новые функции, потребности в осуществлении которых раньше не было (экологические и др.); во-вторых, часть функций, традиционно осуществляемых муниципалитетами, передается представителям общественных объединений или частных компаний (например, уборка и утилизация мусора и т. п.); в-третьих, урбанизация и демографические изменения приводят к фактическому сокращению собственно сельских поселений и росту числа городских, что не может не отражаться на характере функций, осуществляемых муниципалитетами. Кроме того, наблюдается сокращение роли муниципалитетов в решении социальных вопросов.

4. Множественность управленческих структур порождает «эффект бесплатного потребления»¹, когда отдельными услугами пользуются те, для кого они не предназначены и кто за это не платит. Например, жители пригородных районов пользуются практически в полном объеме всеми благами города.

5. Передача полномочий из центра на места (децентрализация управления) не всегда означает и одновременную демократизацию управления. Существует большое расхождение между теорией и практикой.

6. Видоизменение территории местного самоуправления сопровождается одновременным разукрупнением территориальных единиц (например, крупных городов) и слиянием мелких единиц (например, в сельской местности). Очень сильно развивается сотрудничество между различными муниципалитетами, объединение усилий для разрешения определенных проблем.

Россия всегда тяготела к заимствованию и использованию зарубежного опыта, особенно в отношении местного самоуправления. Одним из наиболее ярких элементов примеров использования зарубежного муниципального управления является многообразие организационно-правовых форм местного самоуправления.

Другим элементом, которым в нашей стране активно начали пользоваться, является наличие модельных документов, разрабатываемых для органов местного самоуправления. Не секрет, что на местах не всегда есть необходимое количество квалифицированных юристов, способных разработать хороший устав муниципального образования или положение о муниципальном заказе. Поэтому распространение модельных документов (образцов) действительно оказывает неоценимую помощь.

¹ Черкасов А. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 144, 145.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Сравнительный анализ текстов Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 г.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Глава I. Общие положения (ст. 1—11)
Глава II. Территориальные основы
местного самоуправления (ст. 12—13)
Глава III. Органы местного само-
управления и должностные лица мес-
тного самоуправления (ст. 14—21)
Глава IV. Формы прямого волеизъяв-
ления граждан и другие формы осу-
ществления местного самоуправле-
ния (ст. 22—27)
Глава V. Финансово-экономическая
основа местного самоуправления
(ст. 28—42)
Глава VI. Гарантии местного само-
управления (ст. 43—46)
Глава VII. Ответственность органов
местного самоуправления и должно-
стных лиц местного самоуправления.
Контроль за их деятельностью
(ст. 47—52)
Глава VIII. Заключительные и пере-
ходные положения (ст. 53—62)

Настоящий Федеральный закон в со-
ответствии с Конституцией Россий-
ской Федерации определяет роль ме-
стного самоуправления в осуществле-
нии народовластия, правовые, эконо-
мические и финансовые основы мес-
тного самоуправления и государствен-
ные гарантии его осуществления, ус-
танавливает общие принципы органи-
зации местного самоуправления
в Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Глава 1. Общие положения (ст. 1—9)
Глава 2. Принципы территориальной
организации местного самоуправле-
ния (ст. 10—13)
Глава 3. Вопросы местного значения
(ст. 14—18)
Глава 4. Наделение органов местно-
го самоуправления отдельными
государственными полномочиями
(ст. 19—21)
Глава 5. Формы непосредственного
осуществления населением местного
самоуправления и участия населения
в осуществлении местного само-
управления (ст. 22—33)
Глава 6. Органы местного самоуправ-
ления и должностные лица местного
самоуправления (ст. 34—42)
Глава 7. Муниципальные правовые
акты (ст. 43—48)
Глава 8. Экономическая основа мест-
ного самоуправления (ст. 49—65)
Глава 9. Межмуниципальное сотру-
дничество (ст. 66—69)
Глава 10. Ответственность органов
местного самоуправления и должно-
стных лиц местного самоуправления,
контроль и надзор за их деятельно-
стью (ст. 70—78)
Глава 11. Особенности организации
местного самоуправления (ст. 79—82)
Глава 12. Переходные положения
(ст. 83—86)
Настоящий Федеральный закон в со-
ответствии с Конституцией Россий-
ской Федерации устанавливает об-
щие правовые, территориальные, ор-
ганизационные и экономические
принципы организации местного са-
моуправления в Российской Федера-
ции, определяет государственные га-
рантии его осуществления.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Глава I. Общие положения

Статья 1. Основные понятия и термины

1. В отношении настоящего Федерального закона понятия и термины используются в следующих значениях:

муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, I в пределах которых осуществляется

местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления;

вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации;

местный референдум — голосование граждан по вопросам местного значения;

органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти;

представительный орган местного самоуправления — выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования;

должностное лицо местного самоуправления — выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Глава 1. Общие положения

Статья 2. Основные термины и понятия

1. Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины и понятия: I

сельское поселение — 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 — город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

поселение — городское или сельское поселение;

муниципальный район — несколько поселений или поселений и межселенных территорий, 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 законами и законами субъектов Российской Федерации;

городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)

в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих;

выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения;

муниципальная собственность — собственность муниципального образования;

местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые органами местного самоуправления самостоятельно;

муниципальная служба — профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

2. Термины «**муниципальный**» и «**местный**» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (в ред. от 15 февраля 2006 г.)

могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; **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;

муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

межселенная территория — территория, находящаяся вне границ поселений;

вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

вопросы местного значения межпоселенческого характера — часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

депутат — член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

должностное лицо местного самоуправления — 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 — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

член выборного органа местного самоуправления -- выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах;

муниципальный правовой акт — решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер;

административный центр сельского поселения, муниципального района — населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования. 2. В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.
Статья 2. Местное самоуправление 1. Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. 2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.	Статья 1. Местное самоуправление 1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации. 2. Местное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.
Статья 3. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления 1. Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских	Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления 1. Граждане Российской Федерации (далее также — граждане) осуществляют местное самоуправление посредст-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с федеральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

2. Граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

3. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

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

Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления

К полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

вом участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

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.

2. 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.

3. Установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления

1. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

- 1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;
- 2) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;
- 3) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;
- 4) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;
- 5) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;
- 6) установление государственных минимальных социальных стандартов;
- 7) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;
- 8) принятие федеральных программ развития местного самоуправления;
- 9) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;
- 10) регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 11) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- 12) установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного само-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом;
- правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.
2. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.
3. В случае противоречия федеральных законов и (или) иных норматив-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. КQ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
управления и должностных лиц местного самоуправления; 13) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления; 14) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов; 15) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; 16) регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях; 17) регулирование основ муниципальной службы; 18) регулирование федеральными законами особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.	ных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.
Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся: 1) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением; 2) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации; 3) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;	Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления 1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся: правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом; правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

- 4) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;
- 5) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;
- 6) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;
- 7) принятие региональных программ развития местного самоуправления;
- 8) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;
- 9) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- 10) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;
- 11) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;
- 12) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 13) регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;
- 14) законодательство о муниципальной службе;
- 15) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.
2. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.
 3. В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Феде-

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ральному закону и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы.

Глава 3. Вопросы местного значения

Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления

1. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

2. К вопросам местного значения относятся:

- 1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- 5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

Статья 14. Вопросы местного значения поселения

1. К вопросам местного значения поселения относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
- 4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
- 6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- 7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

- 9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- 12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- 13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;
- 14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;
- 15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;
- 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- 17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- 18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 19) организация и содержание муниципальных архивов;
- 20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;
- 21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- 23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 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 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;
- 13¹) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;
- 14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;
- 15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- 16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

- 24) организация и содержание муниципальной информационной службы;
- 25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- 26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- 27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- 28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- 29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- 30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

3. В случае если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города. В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муници-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 17) формирование архивных фондов поселения;
- 18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
- 20) утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
- 21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- 24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;
- 25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;
- 26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

пальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными **образованиями**. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов **Российской Федерации с одновременной передачей** необходимых **материальных** и финансовых средств. Реализация переданных полномочий **подконтрольна** государству. Условия и порядок контроля за осуществлением **органами** местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от (> октября 2003 г.
Л» 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

28) содействие в развитии **сельскохозяйственного** производства, создание условий для развития малого предпринимательства;

29) расчет **субсидий** на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с **ЖИЛИЩ-**

ным законодательством;
30) организация и осуществление мероприятий **по** работе с детьми и молодежью в поселении.

1'. Органы местного **самоуправления** поселения имеют право на создание музеев **поселения**.

2. 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**

своих доходов местных бюджетов (за исключением субвенций и **до-** таций, предоставляемых из **федерального** бюджета и бюджета субъекта **Российской Федерации**).

Статья 15. Вопросы местного значения муниципального района

1. 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 му-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ниципальной собственности муниципально-
пального района;

4) организация в границах муниципально-
пального района электро- и газоснаб-
жения поселений;

5) содержание и строительство авто-
мобильных дорог общего пользования
между населенными пунктами, мос-
тов и иных транспортных инженер-
ных сооружений вне границ населен-
ных пунктов в границах муниципаль-
ного района, за исключением автомо-
бильных дорог общего пользования,
мостов и иных транспортных инженер-
ных сооружений федерального и ре-
гионального значения;

6) создание условий для предоставле-
ния транспортных услуг населению
и организация транспортного обслу-
живания населения между поселения-
ми в границах муниципального рай-
она;

7) участие в предупреждении и лик-
видации последствий чрезвычайных
ситуаций на территории муниципаль-
ного района;

8) организация охраны общественно-
го порядка на территории муницип-
пального района муниципальной ми-
лицией;

9) организация мероприятий межпо-
селенческого характера по охране ок-
ружающей среды;

10) пункт утратил силу;

11) организация предоставления об-
щедоступного и бесплатного началь-
ного общего, основного общего, сред-
него (полного) общего образования по
основным общеобразовательным про-
граммам, за исключением полномочий
по финансовому обеспечению образова-
тельного процесса, отнесенных к полно-
мочиям органов государственной вла-
сти субъектов Российской Федерации;
организация предоставления дополни-
тельного образования и общедоступ-
ного бесплатного дошкольного обра-
зования на территории муниципаль-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ного района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;

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

13) опека и попечительство;

14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

15) утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;

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

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

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;

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

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

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

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

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

23) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;

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

25) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

26) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения

Продолжение таблицы

\ Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
 | № 154-ФЗ «Об общих принципах организации
 местного самоуправления в Российской Федерации»
 I (в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
 местного самоуправления в Российской Федерации»
 (в ред. от 15 февраля 2006 г.)

официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;

27) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.

1'. Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.

2. Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

3. 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).

4. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюд-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

жетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

Статья 16. Вопросы местного значения городского округа

1. К вопросам местного значения городского округа относятся:

- 1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;
- 2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
- 3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
- 4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- 5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах город-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

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

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

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

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

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

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

12) пункт утратил силу;

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- 15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
- 16) организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа;
- 17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- 17¹) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;
- 18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
- 19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;
- 20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
- 21) опека и попечительство;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 22) формирование и содержание муниципального архива;
- 23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
- 25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
- 26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;
- 27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- 28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- 29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спа-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

сательных формирований на территории городского округа;

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

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

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

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

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

35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством.

1¹. Органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.

2. 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).

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

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

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

2) установление официальных символов муниципального образования;

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

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

4') регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры, тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей. Полномочия органов местного самоуправления поселений по регулированию тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса (за исключением тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере электро- и (или) теплоснабжения), тарифов на подключение к системе коммунальной инфраструктуры,

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к тарифам на товары и услуги организаций коммунального комплекса, надбавок к ценам, тарифам для потребителей могут полностью или частично передаваться на основе соглашений между органами местного самоуправления поселений и органами местного самоуправления муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

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

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

7) учреждение печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, доведения до сведения жителей муниципального образования официальной информации о социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования, о развитии его общественной инфраструктуры и иной официальной информации;

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 8) осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с федеральными законами;
- 9) иными полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом, уставами муниципальных образований.

2. Органы местного самоуправления поселений и органы местного самоуправления городских округов вправе в соответствии с уставами муниципальных образований принимать решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения и городского округа работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения поселений, предусмотренных пунктами 8,9,15 и 19 части 1 статьи 14 настоящего Федерального закона, и вопросов местного значения городских округов, предусмотренных пунктами 8— 11,20 и 25 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона.

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

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

3. Полномочия органов местного самоуправления, установленные настоящей статьей, осуществляются органами местного самоуправления поселений, органами местного самоуправления городских округов и органами местного самоуправления муниципальных районов самостоятельно. Подчиненность органа местного самоуправ-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается.

Статья 18. Принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления

1. Перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

2. Финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации). В случаях и порядке, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, указанные обязательства могут дополнительно финансироваться за счет средств федерального бюджета, федеральных государственных внебюджетных фондов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Глава 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Статья 19. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

1. Полномочия органов местного самоуправления, установленные феде-

Продолжение таблицы.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации
 местного самоуправления в Российской Федерации»
 (в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации
 местного самоуправления в Российской Федерации»
 (в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным настоящим Федеральным законом к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

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

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

3. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации.

4. Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий.

5. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, пе-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

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

6. 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;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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.

7. 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, если федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год или законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на соответствующий финансовый год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Статья 20. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных фе-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

деральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

2. Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям, предусмотренным статьей 19 настоящего Федерального закона, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

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

4. Органы местного самоуправления вправе участвовать в осуществлении государственных полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, с осуществлением расходов за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов), если это участие предусмотрено федеральными законами. Указанные федеральные законы могут содержать положения, предусматривающие:

- 1) порядок согласования участия органов местного самоуправления в осуществлении указанных полномочий;
- 2) возможность и пределы правового регулирования органами государственной власти указанных полномочий.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

5. Органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление полномочий, не переданных им в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами.

Органы местного самоуправления вправе устанавливать за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Финансирование полномочий, предусмотренное настоящей частью, не является обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения дополнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Статья 21. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны в соответствии

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	с требованиями статьи 19 настоящего Федерального закона предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. 3. 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.
Статья 7. Законодательная основа местного самоуправления 1. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации. 2. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом. 3. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.	Статья 4. Правовая основа местного самоуправления 1. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона применяются положения Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона.

4. Положения настоящего Федерального закона в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Статья 8. Устав муниципального образования

1. Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

- 1) границы и состав территории муниципального образования;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- 8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного пре-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

2. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

Статья 44. Устав муниципального образования

1. Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения, в том числе путем образования органов территориального общественного самоуправления;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должност-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

крашения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактными проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

15) другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

2. Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации;

10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

2. Уставом муниципального образования регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

указанного муниципального правового акта, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

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

6. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования могут быть:

1) противоречие устава Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;

2) нарушение установленного настоящим Федеральным законом порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. М» 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	8. Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) после их государственной регистрации и вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). 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 муниципального образования, принявшего муниципальный правовой акт о внесении в устав указанных изменений и дополнений.
Статья 9. Государственная поддержка местного самоуправления Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.	
Статья 10. Ассоциации и союзы муниципальных образований Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в соответствии с федеральным законом о государственной регистрации юридических лиц. Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.	Статья 8. Межмуниципальное сотрудничество 1. В целях организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации. 2. В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

муниципальных образований Российской Федерации, в том числе в целях представления указанных интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований Российской Федерации с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

3. С учетом особенностей территориальной и организационной основы муниципальных образований на добровольной основе могут быть образованы иные объединения муниципальных образований.

4. В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Указанные межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Глава 9. Межмуниципальное сотрудничество

Статья 66. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации

1. В каждом субъекте Российской Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации осуществ-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ляются в соответствии с требованиями
Федерального закона от 12 января
1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих
организациях», применяемыми к ассо-
циациям.

2. Съезд (собрание членов) совета му-
ниципальных образований субъекта
Российской Федерации:

1) утверждает устав совета муни-
ципальных образований субъекта Рос-
сийской Федерации;

2) определяет размеры и порядок упла-
ты членских взносов на осуществление
деятельности совета муниципальных об-
разований субъекта Российской Федера-
ции и содержание органов управления
совета муниципальных образований;

3) избирает органы управления сове-
та муниципальных образований субъ-
екта Российской Федерации;

4) осуществляет иные полномочия,
определенные уставом совета муни-
ципальных образований субъекта Рос-
сийской Федерации.

3. Совет муниципальных образова-
ний субъекта Российской Федерации
не вправе вмешиваться в деятельность
муниципальных образований, ограни-
чивать их деятельность.

**Статья 67. Общероссийское объеди-
нение муниципальных образований**

1. Советы муниципальных образова-
ний субъектов Российской Федерации
могут образовать единое общероссий-
ское объединение муниципальных об-
разований.

Единое общероссийское объединение
муниципальных образований считает-
ся созданным при условии, если в его
состав входят советы муниципальных
образований не менее двух третей
субъектов Российской Федерации.

В состав единого общероссийского
объединения муниципальных образо-
ваний могут входить иные объедине-
ния муниципальных образований.

Единое общероссийское объединение
муниципальных образований в поряд-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ке, определяемом Президентом Российской Федерации, представляет предложения по составу кандидатов в представители Российской Федерации в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации Российской Федерации для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы.

2. Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

Статья 68. Межмуниципальные организации

1. 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.

2. Межмуниципальные хозяйственные общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

3. Органы местного самоуправления могут выступать соучредителями межмуниципального печатного средства массовой информации.

Статья 69. Некоммерческие организации муниципальных образований

1. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих ор-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ганизаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. 2. Некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, федеральным законом о некоммерческих организациях, иными федеральными законами.
Статья 11. Символика муниципальных образований Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.	Статья 9. Официальные символы муниципальных образований 1. Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности. 2. Официальные символы муниципальных образований подлежат государственной регистрации в порядке, установленном федеральным законодательством. 3. Официальные символы муниципальных образований и порядок официального использования указанных символов устанавливаются уставами муниципальных образований и (или) нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.
Глава II. Территориальные основы местного самоуправления Статья 12. Территории местного самоуправления 1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются	Глава 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления Статья 10. Территории муниципальных образований 1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения. 2. Границы территорий муниципальных образований устанавливаются

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

ливаются в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций. В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

На внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление осуществляется при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Население городских поселений, входящих в состав субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

2. Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

3. Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представи-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Л» 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями, предусмотренными статьями 11 — 13 настоящего Федерального закона.

Глава 11. Особенности организации местного самоуправления

Статья 79. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах фе- дерального значения Москве и Санкт- Петербурге

1. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

2. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

3. Перечень вопросов местного значения, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Установленные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

тельным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге объединение или преобразование внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий осуществляются законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с их уставами и с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

внутригородских муниципальных образований, зачисляются в бюджеты субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Предусмотренные федеральными законами полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в том случае, если соответствующие вопросы определены как вопросы местного значения законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

4. Состав муниципального имущества внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяется законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с частями 1—3 статьи 50 настоящего Федерального закона и перечнем вопросов местного значения, установленным для этих муниципальных образований законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

**Статья 80. Особенности организации
местного самоуправления в закрытых
административно-территориальных об-
разованиях**

1. Закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами.

2. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях устанавливаются федеральным законом.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	Статья 81. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах 1. Наукограды являются городскими округами. 2. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются федеральным законом. Статья 82. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.
Статья 13. Установление и изменение границ муниципального образования 1. Установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации. 2. Изменение границ муниципально-го образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают закон гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. 3. Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.	Статья 11. Границы муниципальных образований 1. Границы муниципальных образований устанавливаются и изменяются в соответствии со следующими требованиями: 1) территория субъекта Российской Федерации разграничивается между поселениями. Территории с низкой плотностью сельского населения, за исключением территорий, указанных в пункте 3 настоящей части, 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;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 4) в состав территории поселения входят земли независимо от форм собственности и целевого назначения;
- 5) в состав территории городского поселения могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями);
- 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 Российской Федерации статусом сельского поселения с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек;
- 9) на территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и данный населенный пункт может не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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 Российской 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 законами и законами субъектов Российской Федерации;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

2. Наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных статьей 16 настоящего Федерального закона вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных статьей 15 настоящего Федерального закона: >. вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Правительством Российской Федерации, в том числе по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и может изменяться не чаще одного раза в пять лет.

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

Статья 12. Изменение границ муниципального образования

1. Изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправ-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти. Закон субъекта Российской Федерации об изменении границ муниципального образования не должен вступать в силу в период избирательной кампании по выборам органа местного самоуправления данного муниципального образования, в период кампании местного референдума.

2. Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов.

3. Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

4. 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,

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»*-
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

выраженного представительными органами соответствующих муниципальных районов и поселений.

5. Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 процентов относительно минимальной численности населения, установленной пунктом 6 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, после установления законами субъектов Российской Федерации границ поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

Статья 13. Преобразование муниципальных образований

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

2. Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов Российской Федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом. Инициатива населения о преобразовании муниципального образования реализуется в порядке, установленном **федеральным** законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для выдвижения инициативы прове-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

3. Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан.

4. 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.

5. Разделение поселения, влекущее образование двух и более поселений, осуществляется с согласия населения каждого из образуемых поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона, либо на сходах граждан.

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

7. Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа осу-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ществляется законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего городского поселения, а также с согласия населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения городского поселения и мнение населения муниципального района выявляются путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 настоящего Федерального закона и 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.
Глава III. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления Статья 14. Органы местного самоуправления 1. К органам местного самоуправления относятся: выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований; другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований. 2. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным. В субъектах Российской Федерации — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-	Глава 6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления Статья 34. Органы местного самоуправления 1. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. 2. Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образо-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Петербурга могут не создаваться выборные городские органы местного самоуправления городов Москвы и Санкт-Петербурга.

3. Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

4. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

5. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

6. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

вания, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

3. 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 Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

4. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

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, установленных частями 5 и 11 статьи 37 настоящего Федерального закона.

5. Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае 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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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 Российской 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 закона субъекта Российской Федерации 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 Российской Федерации о проведении местного референдума. Указанная группа должна организовать сбор подписей жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, в количестве не менее 3 процентов от их общей численности и представить подписные листы в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации в порядке и сроки, которые установлены федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации о проведении местного референдума. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая проверяет подлинность собранных подпи-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

сеи, назначает дату проведения местного референдума, а также осуществляет иные предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации 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 года № 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 Российской Федерации. При отсутствии предусмотренной настоящим Федеральным законом инициативы граждан о проведении местного референдума структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

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

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

2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования — в соответствии с частью 2 статьи 36 настоящего Федерального закона.

7. Изменение структуры органов местного самоуправления осуществляется не иначе как путем внесения изме-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	нений в устав муниципального образования. 8. Решение представительного органа муниципального образования об изменении структуры органов местного самоуправления вступает в силу не ранее чем по истечении срока полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего указанное решение. 9. Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.
Статья 15. Представительный орган местного самоуправления 1. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. 2. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. 3. В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся: 1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования; 2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; 3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении; 4) установление местных налогов и сборов; 5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;	Статья 35. Представительный орган муниципального образования 1. Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов. 2. Представительный орган поселения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах. 3. Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. 4. Представительный орган муниципального района: 1) может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьёй;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

4. Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

5. Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

6. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

5. Представительный орган муниципального района формируется в соответствии с пунктом 2 части 4 настоящей статьи, если иное не установлено в порядке, предусмотренном абзацем вторым настоящей части.

Представительный орган муниципального района формируется в соответствии с пунктом 1 части 4 настоящей статьи, 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 формировании представительного органа муниципального района в порядке, установленном пунктом 1 части 4 настоящей статьи, 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 пунктом 2 части 4 настоящей статьи.

Установленный в соответствии с настоящей частью порядок формирова-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ния представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района.

Установленный пунктом 2 части 4 настоящей статьи порядок формирования представительного органа муниципального района может быть изменен в порядке, установленном абзацем вторым настоящей части, не ранее чем через два года со дня начала работы сформированного в соответствии с пунктом 2 части 4 настоящей статьи представительного органа муниципального района.

6. Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек — при численности населения менее 1000 человек;

10 человек — при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек — при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек — при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек — при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек — при численности населения свыше 500 000 человек.

7. Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

8. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

9. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

10. В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

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

12. Нормативные правовые акты представительного органа муниципального

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

13. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования.

Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования. 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. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом муниципального образования. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

14. Организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального об-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

разования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации, — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего состава.

15. 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.

16. Полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в случае его роспуска в порядке и по основаниям, которые предусмотрены статьей 73 настоящего Федерального закона. Полномочия представительного органа муниципального образования могут быть также прекращены:

- 1) в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования;
- 2) в случае вступления в силу решения соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомерности данного состава депутатов представительного органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	3) в случае преобразования муниципального образования. 17. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его 1 депутатов. 18. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, досрочные выборы в указанный представительный орган проводятся в сроки, установленные федеральным законом. 19. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного в соответствии с пунктом 1 части 4 настоящей статьи, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение одного месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.
Статья 16. Глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления 1. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления. 2. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федераль-	Статья 36. Глава муниципального образования 1. Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. 2. 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 ре-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

ными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

4. Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

5. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 13 февраля 2006 г.)

шающего голоса и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования исполняет полномочия его председателя;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации;

5) в случае формирования представительного органа муниципального района в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 настоящего Федерального закона исполняет полномочия его председателя.

3. Установленные пунктами 2—4 части 2 настоящей статьи 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 муниципального образования.

4. Глава муниципального образования в пределах полномочий, установленных частью 2 настоящей статьи:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.
5. Глава муниципального образования подконтролен и подотчетен населению и представительному органу муниципального образования.
6. Полномочия главы муниципального образования прекращаются досрочно в случае:
 - 1) смерти;
 - 2) отставки по собственному желанию;
 - 3) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 настоящего Федерального закона;
 - 4) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
 - 5) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
 - 6) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
 - 7) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
 - 8) прекращения **гражданства** Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
 - 9) отзыва избирателями;
 - 10) установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
 - 11) досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.
7. В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия времен-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

но исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования.

Статья 17. Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

1. В уставе муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, указанных в статьях 15 и 16 настоящего Федерального закона, могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.
2. Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.
3. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.

Статья 37. Местная администрация

1. Местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования) наделается уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.
2. 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.
3. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

4. В случае если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта Российской Федерации могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации.

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

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

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

6. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципаль-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ного образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования.

7. Местная администрация обладает правами юридического лица.

8. 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.

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

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

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) расторжения контракта в соответствии с частью 11 настоящей статьи;
- 4) отрешения от должности в соответствии со статьей 74 настоящего Федерального закона;
- 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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

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

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

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

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

Статья 38. Контрольный орган муниципального образования

1. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и другие) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

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

3. Результаты проверок, осуществляемых контрольным органом муниципального образования, подлежат опубликованию (обнародованию).

4. 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.

Статья 39. Избирательная комиссия муниципального образования

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

2. Избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления.

3. Порядок формирования и полномочия избирательных комиссий муниципальных образований устанавливаются федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Статья 18. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

1. Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

2. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

3. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

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

4. Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

5. Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзывать населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 40. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

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

2. 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.

3. 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.

4. 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.

5. Выборные должностные лица местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуще-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)

6. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

7. Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

8. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон; от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации!» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ствляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе.

На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек, — 1 депутат.

6. Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимать иные государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Выборное должностное лицо местного самоуправления не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа муниципального образования, за исключением случаев, установленных настоящим Федеральным законом.

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 настоящим Федеральным законом.

7. Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должност-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ные лица местного самоуправления не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

8. 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.

9. 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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

которые предусмотрена федеральным законом.

10. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора Российской Федерации, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
- 9¹) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу;
- 10) в иных случаях, установленных настоящим Федеральным законом.

Статья 19. Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должност-

Статья 7. Муниципальные правовые акты

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

Продолжение таблицы

Г Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Ль 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

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

3. Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования.

За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

4. Муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

5. Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт Российской Федерации либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Консти-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

туции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, вопрос о соответствии федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда о признании федерального закона или иного нормативного правового акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации или отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного право-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

вого акта Российской Федерации либо закона или иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, не допускается.

Глава 7. Муниципальные правовые акты

Статья 43. Система муниципальных правовых актов

1. В систему муниципальных правовых актов входят:

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

2. 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).

3. Представительный орган муниципального образования по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования, прини-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

мает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено настоящим Федеральным законом.

4. Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если глава муниципального образования является председателем представительного органа муниципального образования, или постановления и распоряжения по вопросам, указанным в части 6 настоящей статьи, в случае, если глава муниципального образования является главой местной администрации.

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

6. Глава местной администрации в пределах своих полномочий, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

муниципального образования, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

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

Статья 45. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан

1. Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами муниципального образования осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

2. Если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления 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.

3. Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва выборного должностного лица ме-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

стного самоуправления, увольнения главы местной администрации или досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления.

Статья 46. Подготовка муниципальных правовых актов

1. Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования.

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

Статья 47. Вступление в силу муниципальных правовых актов

1. 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.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	3. 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. Статья 48. Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом; а в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, — уполномоченным органом государственной власти Российской Федерации (уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации).
Статья 20. Органы местного самоуправления — юридические лица Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.	Статья 41. Органы местного самоуправления как юридические лица 1. 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. 2. Органы местного самоуправления, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, явля-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ются 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 настоящего Федерального закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются: для представительного органа муниципального образования — протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;

для иных органов местного самоуправления — решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

3. Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего ор-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

гана и утверждение положения о нем
этим представительным органом му-
ниципального образования.

Статья 21. Муниципальная служба

1. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.
2. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.
3. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе.

Глава IV. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления

Статья 22. Местный референдум

1. По вопросам местного значения может проводиться местный референдум.
2. Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.
3. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участvu-

Статья 42. Муниципальная служба

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.

Глава 5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

Статья 22. Местный референдум

1. В целях решения непосредственно населением вопросов местного значения проводится местный референдум.
2. Местный референдум может проводиться на всей территории муниципального образования.
3. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования:
 - 1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

4. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

5. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6. Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

4. Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений, указанных в пункте 2 части 3 настоящей статьи, является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5 процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом.

Инициатива проведения референдума, выдвинутая гражданами, избирательными объединениями, иными общественными объединениями, указанными в пункте 2 части 3 настоящей статьи, оформляется в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации.

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

5. Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в предста-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

вительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

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

6. В местном референдуме имеют право участвовать граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования. Граждане Российской Федерации участвуют в местном референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании.

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

7. 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.

8. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в со-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования. 9. Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти. 10. 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 Российской Федерации.
Статья 23. Муниципальные выборы 1. Выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. 2. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации. 3. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.	Статья 23. Муниципальные выборы 1. Муниципальные выборы проводятся 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. 2. 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. 3. Гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации. Законом субъекта Российской Федера-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ции 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 настоящей статье 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.

4. Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Статья 24. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования

1. 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 соот-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Хс 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

вместии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

2. 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.

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 считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

3. В случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования.

4. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образова-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Х? 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ния, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории в соответствии с частями 2 и 3 статьи 12, частями 3, 5 и 7 статьи 13 настоящего Федерального закона.

5. 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 Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом. При этом положения федерального закона, закона субъекта Российской Федерации, 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.

6. 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.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

7. 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).

Статья 24. Собрание (сход) граждан

1. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан.

2. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В случае осуществления собранием (сходом) граждан полномочий, предусмотренных пунктом 6 статьи 15 настоящего Федерального закона, собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Статья 25. Сход граждан

1. 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.

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

3. 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.

4. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным.

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

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

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

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

Статья 29. Собрание граждан

1. Для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, осуществления территориального общественного самоуправления на части территории муниципального образования могут проводиться собрания граждан.

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

Собрание граждан, проводимое по инициативе представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, назначается соответственно представительным органом муниципального образования или главой муниципального образования.

Собрание граждан, проводимое по инициативе населения, назначается представительным органом муниципального образования в порядке, установленном уставом муниципального образования.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

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

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

5. Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются настоящим Федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

6. Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Статья 30. Конференция граждан (собрание делегатов)

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ренцией граждан (собранием делегатов). 2. Порядок назначения и проведения конференции граждан (собрания делегатов), избрания делегатов определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. 3. Итоги конференции граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).
Статья 25. Народная правотворческая инициатива Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).	Статья 26. Правотворческая инициатива граждан 1. 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 процента 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 настоящим Федеральным законом. 2. Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправле-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ния или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. 3. 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.
Статья 26. Обращения граждан в органы местного самоуправления 1. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления. 2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца. 3. Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.	Статья 32. Обращения граждан в органы местного самоуправления 1. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. 2. Должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. 3. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

4. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации устанавливается административная ответственность.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

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

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

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

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
X: 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

5. 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 муниципального образования.

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

6. 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.

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

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.
8. Органы территориального общественного самоуправления:
 - 1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
 - 2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
 - 3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
 - 4) 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.
9. В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются:
 - 1) территория, на которой оно осуществляется;
 - 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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

4) порядок принятия решений;

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

6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

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

11. 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 муниципального образования.

Статья 28. Публичные слушания

1. Для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания.

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

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Хя 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ниципального образования — главой
муниципального образования.

3. На публичные слушания должны
выноситься:

1) проект устава муниципального об-
разования, а также проект муници-
пального правового акта о внесении
изменений и дополнений в данный ус-
тав;

2) проект местного бюджета и отчет
о его исполнении;

3) проекты планов и программ разви-
тия муниципального образования,
проекты правил землепользования
и застройки, проекты планировки тер-
риторий и проекты межевания терри-
торий, а также вопросы предоставле-
ния разрешений на условно разрешен-
ный вид использования земельных
участков и объектов капитального
строительства, вопросы отклонения от
предельных параметров разрешенного
строительства, реконструкции объек-
тов капитального строительства, во-
просы изменения одного вида разре-
шенного использования земельных
участков и объектов капитального
строительства на другой вид такого ис-
пользования при отсутствии утвер-
жденных правил землепользования
и застройки;

4) вопросы о преобразовании муни-
ципального образования.

4. Порядок организации и проведе-
ния публичных слушаний определя-
ется уставом муниципального обра-
зования и (или) нормативными пра-
вовыми актами представительного
органа муниципального образова-
ния и должен предусматривать за-
благовременное оповещение жите-
лей муниципального образования
о времени и месте проведения пуб-
личных слушаний, заблаговремен-
ное ознакомление с проектом муни-
ципального правового акта, другие
меры, обеспечивающие участие
в публичных слушаниях жителей му-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

Статья 31. Опрос граждан

1. Опрос граждан проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти.

Результаты опроса носят рекомендательный характер.

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

3. Опрос граждан проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;

2) органов государственной власти субъектов Российской Федерации — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

4. Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

5. Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом муниципального образования.

В нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются:

1) дата и сроки проведения опроса;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; 3) методика проведения опроса; 4) форма опросного листа; 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе. 6. Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения. 7. Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется: 1) за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления; 2) за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.
	Статья 33. Другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении 1. Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом 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, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. 2. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основыва-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* (в ред. от 13 февраля 2006 г.)
	ются на принципах законности, добровольности. Государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны содействовать населению в непосредственном осуществлении населением местного самоуправления и участии населения в осуществлении местного самоуправления.
Глава V. Финансово-экономическая основа местного самоуправления Статья 28. Экономическая основа местного самоуправления Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.	Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления Статья 49. Экономическая основа местного самоуправления 1. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. 2. Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.
Статья 29. Муниципальная собственность 1. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.	Статья 50. Муниципальное имущество 1. В собственности муниципальных образований может находиться: 1) указанное в частях 2—4 настоящей статьи имущество, предназначенное для решения установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения; 2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации; 3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов

Продолжение таблицы

Г

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

2. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

3. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

4. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

5. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

1¹. В собственности муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случае, если такие объекты необходимы для осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также в иных случаях, установленных федеральным законом.

1². В собственности муниципальных образований также может находиться имущество, необходимое для осуществления полномочий, право осуществления которых предоставлено органам местного самоуправления федеральными законами.

2. В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;

2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми поме-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

шениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;

4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;

7) имущество библиотек поселения;

8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в соответствии с законодательством Российской Федерации;

10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта;

11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;

12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;

13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;

14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;

16) обособленные водные объекты на территории поселения;

17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения;

18) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья.

3. В собственности муниципальных районов могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;

2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;

3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;

4) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации по-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

следствии чрезвычайных ситуации на территории муниципального района;
6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;
11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;
12) имущество межпоселенческих библиотек;
13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

15) обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района;

16) имущество, предназначенное для создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;

17) имущество, предназначенное для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

18) имущество, предназначенное для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта;

19) имущество, предназначенное для организации защиты населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

20) имущество, предназначенное для обеспечения безопасности людей на водных объектах, охраны их жизни и здоровья;

21) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

4. В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные в частях 2 и 3 настоящей статьи.

5. В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

относящееся к видам имущества, перечисленным в частях 2 и 3 настоящей статьи, указанное имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

6. Особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности, а также порядок учета муниципального имущества устанавливаются федеральным законом.

Статья 30. Право органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Статья 31. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности

1. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

2. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Статья 51. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом

1. 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.

2. Органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта Российской Федерации) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

3. 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.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Статья 32. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности

1. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

2. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

3. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Статья 33. Муниципальный заказ

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

4. 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.

Статья 54. Муниципальный заказ

1. Размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд осуществляется в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

2. Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета.

3. 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.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 34. Внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Статья 35. Местные бюджеты

1. К местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных образований.
2. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.
3. В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Статья 52. Местные бюджеты

1. Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет).
Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют консолидированный бюджет муниципального района.
В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.
 2. Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов и соблюдение установленных федеральными законами требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита местных бюджетов, *уровню* и составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.
 3. Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением требований, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.
-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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.

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

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

6. Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию.

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	Статья 65. Исполнение местного бюджета 1. Исполнение местного бюджета производится в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. 2. Руководитель финансового органа местной администрации назначается на должность из числа лиц, отвечающих квалификационным требованиям, установленным Правительством Российской Федерации. 3. Кассовое обслуживание исполнения бюджета муниципального образования осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации. 4. 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 Правительством Российской Федерации.
Статья 36. Доходы и расходы местных бюджетов 1. В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества	Статья 53. Расходы местных бюджетов 1. Расходы местных бюджетов осуществляются в формах, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации. Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования. 2. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, чле-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

ва в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

нов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливая муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения.

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых, определенный в соответствии со статьями 60 и 61 настоящего Федерального закона, является основанием для предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта Российской Федерации.

3. Расходы бюджетов муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений осуществляются в соответствии с частями 3 и 4 статьи 60 настоящего Федерального закона.

4. Расходы бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осуществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12—14 и 16 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона, осуществляются

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

в пределах и за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, в порядке, предусмотренном частью 2 статьи 55 настоящего Федерального закона.

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

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

6. Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Статья 55. Доходы местных бюджетов

1. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан в соответствии со статьями 56 настоящего Федерального закона;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

- 2) доходы от местных налогов и сборов в соответствии со статьями 57 настоящего Федерального закона;
 - 3) доходы от региональных налогов и сборов в соответствии со статьями 58 настоящего Федерального закона;
 - 4) доходы от федеральных налогов и сборов в соответствии со статьями 59 настоящего Федерального закона;
 - 5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, предоставляемые в соответствии со статьями 60 и 61 настоящего Федерального закона, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, предоставляемые в соответствии со статьями 62 настоящего Федерального закона, и другие безвозмездные перечисления;
 - 6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
 - 7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
 - 8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
 - 9) добровольные пожертвования;
 - 10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и решениями органов местного самоуправления.
2. В состав собственных доходов бюджетов муниципальных районов, в которых формирование представительных органов муниципальных районов осу-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1993 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ществляется в соответствии с пунктом 1 части 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, включаются субвенции, предоставляемые из бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, на решение вопросов местного значения межмуниципального характера, установленных пунктами 5, 6, 12—14 и 16 части 1 статьи 15 настоящего Федерального закона.

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

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

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

4. В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в соответствии со статьей 63 настоящего Федерального закона.

5. Учет операций по распределению доходов от налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений, установленными в соответствии со статьями 57—61 настоящего Феде-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

рального закона, осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Статья 37. Обеспечение минимальных местных бюджетов

1. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образования минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

2. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

3. Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации доходных источников. В случаях если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

4. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, вы-

Статья 60. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений

1. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда финансовой поддержки поселений и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений.

2. Региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется и дотации из него предоставляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом и Бюджетным кодексом Российской Федерации, в целях выравнивания исходя из численности жителей поселений финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения.

Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются для каждого поселения субъекта Российской Федерации, за исключением поселений, указанных в части 5 настоящей статьи, в расчете на одного жителя городского, сельского поселения.

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленными для бюджетов поселений. Порядок расчета данных нормативов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

полнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

5. Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат учету органами государственной статистики в установленном порядке.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений и (или) заменяющие данные дотации дополнительные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты поселений, утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

3. В случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по выравниванию бюджетной обеспеченности поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, предоставляются из бюджета муниципального района за счет субвенций, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

4. Районные фонды финансовой поддержки поселений образуются и дотации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса 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.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений распределяются между поселениями, которые входят в состав соответствующего муниципального района и уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселений, определенный в качестве критерия для предоставления указанных дотаций бюджетам поселений в соответствии с методикой, утверждаемой законом субъекта Российской Федерации 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.

5. 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, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Фе-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

дерации о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций, централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Размер предусмотренной настоящей частью субвенции для отдельного поселения не может превышать 50 процентов разницы между общими доходами бюджета поселения, учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности поселения в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации уровнем бюджетной обеспеченности поселений.

Статья 61. Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов)

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

Региональные фонды финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) образуются и до-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

тации из них предоставляются в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса 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.

Дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) распределяются исходя из уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в соответствии с частью 2 настоящей статьи, а также исходя из численности жителей муниципальных районов (городских округов) в соответствии с частью 3 настоящей статьи.

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

Общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (бюджетов городских округов)

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

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 субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

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

В случаях и порядке, установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации может быть установлен различный порядок расчета указанной части дотаций для муниципального района и для городского округа, предоставляемых из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) на одного жителя муниципального района (городского округа).

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 13 февраля 2006 г.)

Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в бюджеты муниципальных районов (городских округов). Порядок расчета данных нормативов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса 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 субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

4. 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 Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного муницип-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ципального района (городского округа) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций.

Порядок расчета уровня бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) в отчетном финансовом году, определения размеров указанных субвенций и централизации части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижения нормативов отчислений от федеральных налогов и сборов устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Размер предусмотренной настоящей частью субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) не может превышать 50 процентов разницы между общими доходами бюджета муниципального района (городского округа), учтенными при расчете уровня бюджетной обеспеченности муниципального района (городского округа) в отчетном финансовом году, и двукратным средним по субъекту Российской Федерации уровнем бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов).

Статья 62. Иные средства финансовой помощи местным бюджетам из бюджетов других уровней

1. В целях предоставления местным бюджетам субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд муниципального развития.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Отбор инвестиционных программ и проектов, а также муниципальных образований, которым предоставляются указанные субсидии, осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации.

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

2. В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован фонд софинансирования социальных расходов.

Целевое назначение, условия предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законом субъекта Российской Федерации.

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

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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 38. Финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления

1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации.

2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4. В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Статья 63. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

1. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий.

2. Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта Российской Федерации регионального фонда компенсаций. Указанный фонд формируется за счет:

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

2) иных доходов бюджета субъекта Российской Федерации в объеме, необходимом для осуществления орга-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

нами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов Российской Федерации.

3. Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Формирование, распределение, перечисление и учет субвенций, предоставляемых из регионального фонда компенсаций, производится в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

4. Субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами Российской Федерации в порядке, установленном Бюджетным кодексом 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

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	на очередной финансовый год по каждому субъекту Российской Федерации и виду субвенции. Статья 56. Средства самообложения граждан 1. Под средствами самообложения граждан понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 процентов от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. 2. Вопросы введения и использования указанных в части 1 настоящей статьи разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).
Статья 39. Местные налоги и сборы 1. Местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно. 2. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.	Статья 57. Доходы местных бюджетов от местных налогов и сборов 1. Перечень местных налогов и сборов и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. 2. Органы местного самоуправления городского округа обладают полномочиями по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов, установленными законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для органов местного самоуправления поселений и муниципальных районов. 3. Доходы от местных налогов и сборов зачисляются в бюджеты муниципальных образований по налоговым ставкам, установленным решениями

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	представительных органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частью 4 настоящей статьи, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона. 4. В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с едиными для всех данных поселений нормативами отчислений, установленными нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от местных налогов и сборов, подлежащие зачислению в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах в бюджеты муниципальных районов. Установление указанных нормативов решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным решением на ограниченный срок не допускается.
Статья 40. Право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.	
	Статья 58. Доходы местных бюджетов от региональных налогов и сборов 1. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по налоговым ставкам, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с зако-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

нодательством Российской Федерации о налогах и сборах, а также по нормативам отчислений в соответствии с частями 2 и 3 настоящей статьи, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 настоящего Федерального закона, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

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

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

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

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

4. Доходы от региональных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым став-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

кам и (или) нормативам отчислений, установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законами субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего регионального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

Статья 59. Доходы местных бюджетов от федеральных налогов и сборов

1. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты по нормативам отчислений в соответствии с частями 2—4 настоящей статьи, частью 2 статьи 60 и частью 3 статьи 61 настоящего Федерального закона и (или) по налоговым ставкам, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, за исключением случаев, установленных частью 5 статьи 60 и частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

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

3. В местные бюджеты в соответствии с едиными для всех поселений или муниципальных районов данного субъекта Российской Федерации нормативами отчислений, установленными законом субъекта Российской Федерации, могут зачисляться доходы от федераль-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Х° 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ных налогов и сборов, подлежащие зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и (или) законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Установление указанных нормативов законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год и (или) иным законом субъекта Российской Федерации на ограниченный срок не допускается.

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

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

5. Доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджеты городских округов по налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты поселений и установленным законодательством Российской Федерации о налогах и сборах для зачисления дохода от соответствующего федерального налога (сбора) в бюджеты муниципальных районов, за исключением случая, установленного частью 4 статьи 61 настоящего Федерального закона.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
Статья 41. Муниципальные внебюджетные фонды Представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.	
Статья 42. Участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.	Статья 64. Муниципальные заимствования Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.
Глава VI. Гарантии местного самоуправления Статья 43. Запрет на ограничение прав местного самоуправления Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, запрещается. Статья 44. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления 1. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномо-	

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

чий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

2. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами.

Статья 45. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

2. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Статья 46. Судебная защита местного самоуправления

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.	
Глава VII. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Контроль за их деятельностью Статья 47. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.	Глава 10. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью Статья 70. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.
Статья 48. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований.	Статья 71. Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением 1. Основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с настоящим Федеральным законом. 2. Население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом.

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

**Статья 49. Ответственность органов
местного самоуправления и должност-
ных лиц местного самоуправления пе-
ред государством**

1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

3. Представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования, принявший (издавший) нормативный правовой акт, который признан судом противоречащим Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, обязаны в установленный решением суда срок отменить данный нормативный правовой акт или отдельные его положения, а также опубликовать информацию о решении суда в течение десяти дней со дня вступления решения суда в силу.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, которые признаны судом противоречащими Конституции Российской Федерации, федеральному конституционно-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

**Статья 72. Ответственность органов
местного самоуправления и должност-
ных лиц местного самоуправления пе-
ред государством**

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами и должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

**Статья 73. Ответственность предста-
вительного органа муниципального
образования перед государством**

1. В случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования 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, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в тече-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(я ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

му закону, федеральному закону, конституции, уставу, закону субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования и при этом повлекли признанные судом нарушение (умаление) прав и свобод человека и гражданина или наступление иного вреда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, полномочия главы муниципального образования могут быть досрочно прекращены путем отрешения его от должности.

В случае, если представительным органом местного самоуправления, главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения в соответствии с решением суда, вступившим в силу, то законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации по собственной инициативе или по обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) письменно предупреждает представительный орган местного самоуправления, а высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) письменно предупреждает главу муниципального образования о возможности принятия мер в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В случае, если представительный орган местного самоуправления, глава муниципального образования в течение месяца со дня вынесения (объявления) письменного предупреждения не приняли мер по исполнению решения суда, то представительный орган местного самоуправления может быть распущен, а глава муниципального об-

разования одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

2. Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации о его роспуске.

3. 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.

Статья 74. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством

1. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должност-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

разования может быть отрешен от должности не позднее шести месяцев со дня вступления в силу решения суда, являющегося основанием для роспуска представительного органа местного самоуправления, отрешения главы муниципального образования от должности.

Представительный орган местного самоуправления в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, распускается законом субъекта Российской Федерации либо федеральным законом, а глава муниципального образования отрешается от должности указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), за исключением глав муниципальных образований — столиц и административных центров субъектов Российской Федерации, либо указом Президента Российской Федерации.

4. В случае, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда представительным органом местного самоуправления не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не приняты предусмотренные настоящей статьей меры, то в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи Президент Российской Федерации вправе внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске представительного органа местного самоуправления.

5. В случае, если в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда главой муниципального образования не отменены нормативный правовой акт или отдельные его положения, а высшим должностным лицом

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ное 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 указанным должностным лицом местного самоуправления действий, в том числе издания им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности Российской Федерации, национальной безопасности Российской Федерации и ее обороноспособности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, если это установлено соответствующим судом, а указанное должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

2. Срок, в течение которого высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шесть месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

3. Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государ-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не приняты предусмотренные настоящей статьей меры, то в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи Президент Российской Федерации вправе отрешить главу муниципального образования от должности.

6. Одновременно с роспуском представительного органа местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации либо федеральным законом назначаются новые выборы. Отрешение главы муниципального образования от должности и одновременное назначение новых выборов (если он избирался населением муниципального образования) осуществляются указом (постановлением) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо указом Президента Российской Федерации.

7. В случае отрешения главы муниципального образования от должности высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо Президент Российской Федерации назначает временно исполняющего обязанности главы муниципального образования на период до вступления в должность вновь избранного главы муниципального образования, если иной порядок не установлен уставом муниципально-го образования.

8. Предложения об отрешении Президентом Российской Федерации главы муниципального образования от должности могут быть внесены законодательным (представительным) органом государственной власти субъек-

ственной власти субъекта Российской Федерации) был издан правовой акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный правовой акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

Статья 75. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления

1. Отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации в случае:

1) если в связи со стихийными бедствиями, с катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с настоящим Федеральным законом;

2) 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 процентов собственных доходов бюджетов муниципальных образований в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40 процентов бюджетных ассигнований в отчетном финансовом году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации в отноше-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

та Российской Федерации, высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), Правительством Российской Федерации, Генеральным прокурором Российской Федерации.

9. Граждане, права и законные интересы которых нарушены в связи с роспуском представительного органа местного самоуправления, отрешением главы муниципального образования от должности, вправе обжаловать роспуск представительного органа местного самоуправления, отрешение главы муниципального образования от должности в соответствующий суд (Верховный Суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа) либо Верховный Суд Российской Федерации в течение десяти дней со дня официального опубликования закона, указа (постановления).

Верховный Суд республики, краевой, областной суды, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа, Верховный Суд Российской Федерации должны рассмотреть жалобу и принять решение не позднее десяти дней со дня ее подачи.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

нии бюджетов указанных муниципальных образований;

3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом.

2. В случаях, установленных пунктом 1 части 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации соответствующих полномочий органов местного самоуправления принимается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принимаемого большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий орга-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

нов местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами;

2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;

3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения обстоятельств, предусмотренных пунктом 1 части 1 настоящей статьи;

4) источники и порядок финансирования временного осуществления исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления.

3. Не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

4. В случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 настоящей статьи, в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государст-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

венной власти субъекта Российской Федерации) и (или) представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации вводится временная финансовая администрация на срок до одного года.

Временная финансовая администрация не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета муниципального образования на очередной финансовый год, представляет их в представительный орган муниципального образования на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации для утверждения законом субъекта Российской Федерации, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

5. В случае, предусмотренном пунктом 3 части 1 настоящей статьи, решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	Российской Федерации отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с одновременным изъятием соответствующих субвенций. 6. Решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указанные в настоящей статье, могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи. 7. В порядке и случаях, установленных федеральными законами, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться федеральными органами государственной власти.
Статья 50. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.	Статья 76. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами.
Статья 51. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.	Статья 77. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления 1. Органы прокуратуры Российской Федерации и другие уполномоченные федеральным законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, федеральных конституцион-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	ных законов, федеральных законов, конституций (уставов), законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов. 2. Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий. 3. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.
Статья 52. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.	Статья 78. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий (бездействия) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.
Глава VIII. Заключительные и переходные положения Статья 53. О вступлении в силу настоящего Федерального закона Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.	Глава 12. Переходные положения Статья 83. Вступление в силу настоящего Федерального закона 1. Настоящий Федеральный закон, за исключением положений, для которых настоящей главой установлены иные сроки и порядок вступления

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

в силу, вступает в силу с 1 января 2009 года.

1'. Со дня официального опубликования настоящего Федерального закона до 1 января 2009 года устанавливается переходный период.

1². В переходный период законом субъекта Российской Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений. Принятие указанных законов субъектов Российской Федерации осуществляется до 1 января 2006 года. С 1 января 2006 года до окончания переходного периода указанные законы субъектов Российской Федерации принимаются не позднее чем за три месяца до начала очередного финансового года и не могут быть изменены в течение финансового года.

1³. В переходный период указанными законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено решение вопросов местного значения вновь образованных в соответствии с настоящим Федеральным законом поселений органами местного самоуправления муниципальных районов.

2. Настоящая глава вступает в силу со дня официального опубликования настоящего Федерального закона.

2¹. Положения настоящего Федерального закона, в том числе установленные абзацем первым части 3 настоящей статьи, применяются с 1 января 2006 года до окончания переходного периода в части, не противоречащей положениям частей 1² и 1³ настоящей статьи.

3. Положения статей 11—16, 34—37 и 50 настоящего Федерального закона вступают в силу со дня официального опубликования настоящего Федерального закона и до 1 января 2006 года применяются исключительно к правоотношениям, возникающим в силу требований статей 84 и 85 настоящего

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Федерального закона. Статьи 2 и 10 настоящего Федерального закона применяются при реализации требований статей 84 и 85 настоящего Федерального закона. Статья 25 настоящего Федерального закона применяется при реализации требований части 3 статьи 84 и части 5 статьи 85 настоящего Федерального закона. Статьи 79—81 настоящего Федерального закона применяются при реализации требований части 1 статьи 85 настоящего Федерального закона.

Пункт 8 части 1 статьи 15 и пункт 9 части 1 статьи 16 настоящего Федерального закона вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции.

Части 1 и 2, абзац первый и пункт 1 части 3, часть 4 статьи 28 и статья 44 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2005 года.

4. При формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на 2006—2008 годы статья 60 настоящего Федерального закона применяется с учетом следующих особенностей:

1) по согласованию с представительными органами поселений дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в бюджеты поселений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджет субъекта Российской Федерации. Порядок установления и расчета данных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

2) распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений утверждается законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год;

3) заменяющие дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации, утверждаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

4) 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 Российской Федерации, и (или) путем установления представительным органом муниципального района для поселений, входящих в состав данного муниципального района, дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

режимами, в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации;

5) региональный фонд финансовой поддержки поселений в части предоставления дотаций городским поселениям и сельским поселениям субъекта Российской Федерации может полностью или частично распределяться между указанными поселениями исходя из уровня их расчетной бюджетной обеспеченности в соответствии с единой методикой, утвержденной законом субъекта Российской Федерации. Региональный фонд финансовой поддержки поселений в части предоставления дотаций городским округам распределяется в порядке, предусмотренном статьей 60 настоящего Федерального закона;

6) общие требования к порядку определения уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений и методике распределения указанных дотаций из региональных фондов финансовой поддержки поселений устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации;

7) по согласованию с представительными органами поселений дотации из районных фондов финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района, установленными для бюджетов поселений, входящих в состав соответствующих муниципальных районов. Порядок установления и расчета указанных дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от феде-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, утверждается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

8) дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений в бюджеты поселений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района, утверждаются решением представительного органа муниципального района;

9) в случае, если уровень расчетных налоговых доходов бюджета поселения (без учета налоговых доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) или уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения до выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений в отчетном финансовом году в расчете на одного жителя в 1,3 и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного поселения в региональный фонд финансовой поддержки поселений в порядке, едином для всех поселений, либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций централизация части доходов от местных налогов и сборов и (или) снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режи-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

мами, до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки поселений в размере указанных субвенций. Размер указанной субвенции для отдельного поселения в расчете на одного жителя не может превышать 50 процентов разницы между расчетными налоговыми доходами бюджета поселения (без учета доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) в расчете на одного жителя в последнем отчетном году (уровнем расчетной бюджетной обеспеченности) и средним по поселениям данного субъекта Российской Федерации уровнем, увеличенным в 1,3 раза, в расчете на одного жителя.

5. При формировании и утверждении проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на 2006—2008 годы статья 61 настоящего Федерального закона применяется с учетом следующих особенностей:

1) по согласованию с представительными органами муниципальных районов (городских округов) дотации из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) могут быть полностью или частично заменены дополнительными (дифференцированными) нормативами отчислений в бюджеты муниципальных районов (городских округов) от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации в бюджет субъекта Российской Федерации. Порядок установления и расчета данных дополнительных (дифференцированных) нормативов отчислений от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, устанавливается

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

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

3) заменяющие дотации из региональных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) дополнительные (дифференцированные) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов (городских округов), утверждаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации;

4) в случае, если уровень расчетных налоговых доходов бюджета муниципального района (городского округа) (без учета налоговых доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) или уровень расчетной 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 1,3 и более раза превышал средний уровень по данному субъекту Российской Федерации, законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год могут быть предусмотрены перечисление субвенций из бюджета данного муниципального района (городского округа) в региональный

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в порядке, едином для всех муниципальных районов (городских округов), либо при невыполнении муниципальным образованием требований указанного закона субъекта Российской Федерации о перечислении субвенций централизации 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, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, до уровня, обеспечивающего поступление средств в региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) в размере указанных субвенций. Размер указанной субвенции для отдельного муниципального района (городского округа) в расчете на одного жителя не может превышать 50 процентов разницы между расчетными налоговыми доходами бюджета муниципального района (городского округа) (без учета доходов по дополнительным (дифференцированным) нормативам отчислений) в расчете на одного жителя в последнем отчетном году (уровнем расчетной бюджетной обеспеченности) и средним по муниципальным районам (городским округам) данного субъекта Российской Федерации уровнем, увеличенным в 1,3 раза, в расчете на одного жителя.

6. Пункт 2 части 1, часть 4 статьи 75 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 января 2008 года.

7. Положение абзаца первой части 6 статьи 40 настоящего Федерального закона, предусматривающее запрет выборным должностным лицам местного самоуправления быть депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не рас-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006 г.)
	пространяется на выборных должностных лиц местного самоуправления, которые являются депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, избранными до 13 мая 2002 года. <i>{Положения второго предложения абзаца первого и абзаца четвертого части статьи 40 не распространяются на депутатов представительного органа муниципального образования, выборное должностное лицо местного самоуправления, избранных на муниципальных выборах, назначенных до 1 февраля 2006 года}</i>
Статья 54. О признании утратившими силу отдельных правовых актов С момента вступления в силу настоящего Федерального закона признаются утратившими силу: Закон Российской Федерации «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Российской Федерации» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, № 44, ст. 1306; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 34, ст. 1969); Закон РСФСР «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 19, ст. 197); постановление Верховного Совета РСФСР «О введении в действие Закона РСФСР «О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 19, ст. 198);	Статья 86. Признание утратившими силу отдельных нормативных правовых актов 1. Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона признаются утратившими силу: 1) Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 года № 1247-XI «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 36, ст. 1269); 2) Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 сентября 1985 года № 1306-XI «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, № 37, ст. 1308); 3) Закон Российской Федерации от 6 июля 1991 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010); 4) статью 16 Закона Российской Федерации от 24 июня 1992 года № 3119-1 «О внесении изменений и дополнений

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
Л1 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Закон РСФСР «О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 23, ст. 279);

Закон РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 26, ст. 322);

постановление Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 26, ст. 323);

статьи 1-48, 77-79, 87-96 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748);

постановление Верховного Совета РСФСР «О порядке введения в действие Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1011);

Закон РСФСР «О выборах главы администрации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 45, ст. 1491) в части, касающейся выборов глав районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

в Гражданский кодекс РСФСР, Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, Регламент Верховного Совета РСФСР, законы РСФСР «О Еврейской автономной области», «О выборах народных депутатов РСФСР», «О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О земельной реформе», «О банках и банковской деятельности в РСФСР», «О Центральном банке РСФСР (Банке России)», «О собственности в РСФСР», «О предприятиях и предпринимательской деятельности», «О государственной налоговой службе РСФСР», «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», «О приоритетном обеспечении агропромышленного комплекса материально-техническими ресурсами», «О местном самоуправлении в РСФСР», «О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР», «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР», «О государственной пошлине»; законы Российской Федерации «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации», «О товарных биржах и биржевой торговле» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 34, ст. 1966);

5) Закон Российской Федерации от 22 октября 1992 года № 3703-1 «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618);

6) статью 6 Закона Российской Федерации от 28 апреля 1993 года № 4888-1

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации «О главах администраций» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, № 51, ст. 30Ю);

Закон Российской Федерации «О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 16, ст. 561) в части, касающейся назначения на должность и освобождения от должности глав районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации.

Статья 55. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации привести их правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.
2. Нормативные правовые акты в Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Статья 56. О применении отдельных положений Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»

1. Статьи 49—76 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (Ведомо-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

«О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты в связи с принятием Закона РСФСР «О плате за землю»» и налогового законодательства России» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 21, ст. 748);

7) Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 35, ст. 3506);

8) Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 17, ст. 1917);

9) Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 141-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 49, ст. 5500);

10) Федеральный закон от 17 марта 1997 года № 55-ФЗ «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 12, ст. 1378);

11) Федеральный закон от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 39, ст. 4464);

12) Федеральный закон от 4 августа 2000 года № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федераль-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

сти Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748) применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований.

2. Полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные статьями Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», указанными в пункте 1 настоящей статьи, в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону, осуществляются соответствующими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, образуемыми (избираемыми, назначаемыми) в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Статьи 80—86 Закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748) применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации законов о регулировании осуществления местного самоуправления в формах, предусмотренных статьями 24, 27 настоящего Федерального закона.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 32, ст. 3330);

13) пункт 1 статьи 1 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 26, ст. 2580);

14) пункты 3 и 15 статьи 2 Федерального закона от 21 марта 2002 года № 31-ФЗ «О приведении законодательных актов в соответствие с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 12, ст. 1093).

2. Законодательные акты и их структурные единицы, указанные в части 1 настоящей статьи, в период со дня официального опубликования настоящего Федерального закона и до его вступления в силу применяются в части, не противоречащей положениям настоящей главы.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Статья 57. Временное правовое регулирование отдельных отношений, предусмотренных настоящим Федеральным законом

1. Впредь до принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных настоящим Федеральным законом, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, за исключением указанных в пунктах 1, 2 статьи 56 настоящего Федерального закона могут регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

2. В случае, если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не сформирован, местный референдум может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления) по требованию граждан в количестве не менее 5 процентов от числа избирателей муниципального образования. Местный референдум в этом случае проводится в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, а при отсутствии такого о закона — в соответствии с правовыми актами, принятыми главой местной администрации (главой местного самоуправления).

3. В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации осуществлять местное самоуправление федеральным законом могут быть установлены временные нормы, которые регулируют правоотношения, отнесенные настоящим Федеральным законом к ведению субъектов Российской Федерации, и действуют в случае, если законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации указанные

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 84. Особенности осуществления местного самоуправления в переходный период

1. Выборы органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления в муниципальных образованиях, образованных до вступления в силу настоящей главы, проводятся в порядке и сроки, установленные уставами указанных муниципальных образований, за исключением случаев:

изменения границ муниципального образования в порядке, предусмотренном частью 3 настоящей статьи, повлекшего увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 10 процентов; преобразования муниципального образования в порядке, предусмотренном частью 3 настоящей статьи; продления или сокращения законом субъекта Российской Федерации или нормативным правовым актом органа местного самоуправления сроков полномочий органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в целях совмещения дня голосования на выборах указанных органов и должностных лиц с днем голосования на иных выборах в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В случаях, указанных в абзацах втором и третьем настоящей части, формирование органов местного самоуправления производится в порядке, установленном статьей 85 настоящего Федерального закона.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, избранные до вступления в силу настоящей главы, а также из-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

правоотношения не урегулированы. Временные нормы действуют до вступления в силу норм, которые устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и регулируют правоотношения в области местного самоуправления, отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации.

4. В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации осуществлять местное самоуправление федеральным законом могут быть установлены временные нормы, которые регулируют правоотношения, отнесенные настоящим Федеральным законом к ведению муниципальных образований, и действуют в случае, если уставами муниципальных образований и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления указанные правоотношения не урегулированы. Временные нормы действуют до вступления в силу норм, которые устанавливаются уставами муниципальных образований и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и регулируют правоотношения в области местного самоуправления, отнесенные к ведению муниципальных образований.

Статья 58. Проведение выборов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и срок их полномочий

1. Выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выбо-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

бранные в соответствии с абзацем первым части 1 настоящей статьи, с 1 января 2006 года осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом с учетом статуса соответствующего муниципального образования, установленного законом субъекта Российской Федерации.

Требования статьи 35 настоящего Федерального закона о численности депутатов представительных органов муниципальных образований применяются в отношении указанных органов, дата выборов которых назначена после вступления в силу настоящей главы. В случае, если положения устава муниципального образования, определяющие численность депутатов представительного органа муниципального образования, не приведены в соответствие с требованиями статьи 35 настоящего Федерального закона, то при проведении выборов, назначенных после вступления в силу настоящей главы, численность депутатов должна соответствовать минимальной численности депутатов представительного органа муниципального образования, установленной статьей 35 настоящего Федерального закона.

Требования статей 36 и 37 настоящего Федерального закона о порядке избрания (назначения) и полномочиях глав муниципальных образований (глав местных администраций) применяются по истечении срока полномочий глав муниципальных образований (глав местных администраций), избранных (назначенных) до вступления в силу настоящей главы.

Положения частей 6-8 статьи 35, частей 2 и 3 статьи 36, частей 2-6 статьи 37 настоящего Федерального закона применяются также в случае, если устав муниципального образования принят на местном референдуме либо если

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

ры должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее чем через шестнадцать месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона в порядке, предусмотренном статьями 15 и 16 настоящего Федерального закона, за исключением органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, указанных в пункте 1 статьи 59 настоящего Федерального закона. Численный состав представительных органов местного самоуправления в этих случаях устанавливается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

2. Срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в этом случае исчисляется с момента возникновения правомочности представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Статья 59. О полномочиях органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, избранных (назначенных) до вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, избранные населением до вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны.

2. Главы местных администраций (главы местного самоуправления), назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено настоящим Федеральным законом, сохраняют свои пол-

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

численный состав представительного органа муниципального образования, порядок избрания и полномочия главы муниципального образования определены решением местного референдума. Приведение устава муниципального образования в соответствие с указанными положениями в этом случае осуществляется решением представительного органа муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан.

3. Изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу настоящей главы, в период со дня вступления в силу настоящей главы до 1 января 2006 года допускаются исключительно в порядке и по основаниям, установленным настоящей статьей и статьей 85 настоящего Федерального закона. Изменение границ и преобразование муниципальных образований, существующих на день вступления в силу настоящей главы, производятся с соблюдением требований соответственно статей 12 и 13 настоящего Федерального закона. При этом в отношении городских и сельских поселений, являющихся муниципальными образованиями на день вступления в силу настоящей главы, требования пунктов 6, 7 и 10 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона не применяются. Наделение законом субъекта Российской Федерации городских, сельских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу настоящей главы, статусом городских, сельских поселений в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 85 настоящего Федерального закона не является изменением границ, преобразованием указанного района.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

номочия до избрания (назначения) соответствующего органа должностного лица с учетом положений настоящего Федерального закона, но не более шестнадцати месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 60. О муниципальных служащих

Впредь до принятия соответствующего федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Статья 61. О формировании муниципальной собственности

1. Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

2. Споры, возникающие в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

3. Отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу настоящего Федерального закона не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Наделение законом субъекта Российской Федерации городских населенных пунктов, расположенных в границах района, являющегося муниципальным образованием на день вступления в силу настоящей статьи, статусом городских округов является преобразованием указанного района и производится в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 13 настоящего Федерального закона.

Городские поселения, являющиеся на день вступления в силу настоящей главы муниципальными образованиями, предметы ведения которых на 30 апреля 2003 года не разграничены в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», с 1 января 2006 года являются городскими округами, если законом субъекта Российской Федерации до 1 марта 2005 года в соответствии с требованиями части 2 статьи 11 и части 7 статьи 13 настоящего Федерального закона не установлено иное. Изменение статуса указанных городских поселений с 1 января 2006 года производится в порядке, предусмотренном частью 7 статьи 13 настоящего Федерального закона.

В случае наличия в составе территории (в границах) муниципального образования (за исключением района) города и других населенных пунктов, являющихся муниципальными образованиями, не позднее 1 марта 2005 года законом субъекта Российской Федерации принимается решение: об упразднении указанных муниципальных образований (за исключением города) и соответствующих органов местного самоуправления не позднее 1 января 2006 года, если территории данных муниципальных образований находятся в пределах городской черты;

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Статья 62. О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом

1. Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы не позднее чем через четырнадцать месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу:

проекты федеральных законов, обеспечивающих приведение законодательства Российской Федерации, в том числе налогового и бюджетного, в соответствие с настоящим Федеральным законом;

проекты законодательных актов, обеспечивающих правовую защиту органов местного самоуправления;

проекты законодательных актов, устанавливающих ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

2. Предложить законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации не позднее чем через четырнадцать месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу принять законы, обеспечивающие права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом.

об исключении территорий населенных пунктов, находящихся за пределами городской черты, из состава территории указанного муниципального образования.

Внутригородские муниципальные образования упраздняются с 1 января 2006 года.

Если муниципальное образование состоит из нескольких городов, не являющихся муниципальными образованияами, то не позднее 1 марта 2005 года в соответствии с частью 1 статьи 85 настоящего Федерального закона каждый город наделяется статусом городского поселения (городского округа), определяются его границы и до 1 ноября 2005 года проводятся выборы в органы местного самоуправления. Указанное муниципальное образование подлежит упразднению с 1 января 2006 года законом субъекта Российской Федерации.

Если на территории района, являющегося муниципальным образованием на день официального опубликования настоящего Федерального закона, находится один населенный пункт или если в соответствии с положениями статьи 11 настоящего Федерального закона может быть образовано не более двух поселений, не позднее 1 марта 2005 года указанный населенный пункт наделяется статусом городского или сельского поселения либо территория указанного района наделяется статусом сельского поселения. Указанное муниципальное образование (район) подлежит упразднению с 1 января 2006 года законом субъекта Российской Федерации. Вновь образованное поселение и территория района, не вошедшая в состав территории указанного поселения, включаются в состав муниципального района. Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного поселения проводятся после окончания срока полномочий органов местного самоуправления

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

и выборных должностных лиц местного самоуправления указанного района, которые с 1 января 2006 года осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения вновь образованного поселения в соответствии с настоящим Федеральным законом.

4. На территориях вновь образованных в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 85 настоящего Федерального закона муниципальных образований до 1 января 2006 года полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления осуществляют органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, иные органы и должностные лица, осуществляющие на этих территориях полномочия по решению вопросов местного значения на день вступления в силу настоящей главы.

5. Органы местного самоуправления и выборные должностные лица местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований приступают к осуществлению своих полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом с 1 января 2006 года. В период со дня избрания до 1 января 2006 года указанные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе принимать уставы муниципальных образований, другие муниципальные правовые акты, формировать иные органы местного самоуправления. Принятые указанными органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления уставы муниципальных образований, другие муниципальные правовые акты, за исключением правовых актов по вопросам организации их работы, вступают в силу не ранее 1 января 2006 года.

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности указанных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в период со дня их избрания до 1 января 2006 года осуществляют органы местного самоуправления, иные органы и должностные лица, осуществляющие полномочия по решению вопросов местного значения на территориях соответствующих муниципальных образований на основании части 4 настоящей статьи.

Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, сформированные в соответствии с настоящим Федеральным законом в 2004 году, вправе в соответствии с законом субъекта Российской Федерации приступить к осуществлению полномочий с 1 января 2005 года и осуществляют полномочия до 1 января 2006 года в соответствии с положениями Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом статьи 14—17 указанного Федерального закона и часть 4 настоящей статьи не применяются. Законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено решение органами местного самоуправления вопросов местного значения, установленных настоящим Федеральным законом. Субъекты Российской Федерации обеспечивают доходы местных бюджетов для реализации возникающих при этом расходных обязательств муниципальных образований. В таком случае положения Федерального закона от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не применяются. Депутаты представительных органов местного самоуправления и выборные

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1993 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

должностные лица местного самоуправления, избранные во вновь образованных муниципальных образованиях, обязаны прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата представительного органа местного самоуправления или выборного должностного лица местного самоуправления, с даты, начиная с которой соответствующие органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом, и в течение семи дней с указанной даты представить в избирательную комиссию, организовавшую соответствующие выборы, копии документов, подтверждающих выполнение данного требования. В случае его невыполнения полномочия указанных депутатов и выборных должностных лиц прекращаются досрочно в судебном порядке. До даты, начиная с которой соответствующие органы местного самоуправления приступают к осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом, в отношении гражданина, избранного депутатом представительного органа местного самоуправления или выборным должностным лицом местного самоуправления во вновь образованном муниципальном образовании, положения пункта 6 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральных законов, устанавливающих для гражданина, замещающего оплачиваемую должность, занимающегося оплачиваемой деятельностью или являющегося депутатом представительного органа государственной власти, и для иных категорий граждан, установленных федеральными

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ми законами, запрет быть депутатом представительного органа местного самоуправления или выборным должностным лицом местного самоуправления, не применяются.

6. Формирование, рассмотрение и утверждение местных бюджетов на 2006 год для вновь образованных муниципальных образований осуществляются органами местного самоуправления, сформированными в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

Предоставление указанным органам местного самоуправления материалов и информации, необходимых им для формирования проекта соответствующего местного бюджета, территориальными органами федерального органа исполнительной власти по налогам и сборам, органами федерального казначейства, органами казначейства и финансовым органом субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, осуществляющими свои полномочия в соответствии с частью 4 настоящей статьи, является обязательным и производится безвозмездно. Непредоставление указанных материалов и информации является основанием для привлечения к административной ответственности в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Проект бюджета вновь образованного муниципального образования на 2006 год на основании решения представительного органа муниципального образования может быть подготовлен и внесен высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

7. Положения части 3 статьи 40 настоящего Федерального закона в отношении депутатов представительных

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

органов муниципальных образований, избранных на муниципальных выборах, назначенных до официального опубликования настоящего Федерального закона, применяются по истечении срока полномочий, на который они были избраны в соответствии с уставами муниципальных образований.

Статья 85. Обеспечение реализации положений настоящего Федерального закона

1. В целях организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) до 1 марта 2005 года устанавливают в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона границы муниципальных образований и наделяют соответствующие муниципальные образования статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района;

2) до 31 марта 2005 года устанавливают законом субъекта Российской Федерации численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных образований и сроки их полномочий, которые не могут быть менее двух лет, определяют порядок формирования представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов, определяют дату выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований, а также обеспечивают проведение указанных выборов в период до 1 ноября 2005 года;

до 31 марта 2005 года устанавливают законом субъекта Российской Федерации сроки полномочий, которые не могут быть менее двух лет, определяют дату выборов глав вновь образованных

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
Л/ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
Л/ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

муниципальных образований, в которых в порядке, предусмотренном частью 5 статьи 34 настоящего Федерального закона, не принято решение о проведении референдума (схода граждан) по вопросу о структуре органов местного самоуправления, а также обеспечивают проведение указанных выборов в период до 1 ноября 2005 года в границах муниципальных образований, установленных в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. При этом избранный глава муниципального образования возглавляет представительный орган муниципального образования, если иное не будет установлено уставом муниципального образования; до 30 апреля 2005 года определяют дату выборов выборных органов и выборных должностных лиц муниципальных образований, предусмотренных структурой органов местного самоуправления, установленной по итогам референдума (схода граждан) в порядке, установленном частью 5 статьи 34 настоящего Федерального закона;

до 31 мая 2005 года вправе установить законом субъекта Российской Федерации порядок избрания глав вновь образованных муниципальных образований на первый срок их полномочий, а также статус указанной должности в структуре органов местного самоуправления в случае, если структура органов местного самоуправления не определена на местном референдуме (сходе граждан) в соответствии с частью 5 статьи 34 настоящего Федерального закона.

Выборы в органы местного самоуправления назначаются в сроки, установленные законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

В целях обеспечения подготовки и проведения выборов в органы мест-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
Хв 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ного самоуправления вновь образованных муниципальных образований законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться:
формирование избирательных комиссий вновь образованных муниципальных районов и городских округов законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, формирование избирательных комиссий вновь образованных городских и сельских поселений представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные поселения;

возложение полномочий избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований на территориальные избирательные комиссии;
осуществление территориальными избирательными комиссиями отдельных полномочий, связанных с обеспечением деятельности избирательной комиссии субъекта Российской Федерации по формированию избирательных комиссий вновь образованных муниципальных образований в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;
утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных муниципальных районах, городских округах законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избирательной комиссией, организующей выборы;

утверждение схемы избирательных округов для проведения выборов во вновь образованных городских и сельских поселениях представительным органом муниципального района, в состав которого входят указанные посе-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ления, либо избирательной комиссией, организующей выборы;

3) до 1 января 2008 года обеспечивают безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося на день вступления в силу настоящей главы в собственности субъекта Российской Федерации имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения в соответствии с настоящим Федеральным законом. В переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество органы местного самоуправления вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения;

4) до 1 ноября 2005 года приводят в соответствие с требованиями главы 4 настоящего Федерального закона законы субъектов Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями;

до 1 января 2006 года приводят в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

5) содействуют созданию советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона;

6) предусматривают в проектах законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на 2005 год средства для финансирования проведения выборов выборных органов и выборных должностных лиц вновь образованных муниципальных районов, а также вновь образованных в указанных районах городских, сельских поселений в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона;

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

7) вправе при формировании конкурсной комиссии для рассмотрения кандидатур на замещение должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) по контракту в порядке, предусмотренном частью 5 статьи 37 настоящего Федерального закона, назначить членов конкурсной комиссии в количестве, равном количеству членов, назначаемых представительным органом муниципального образования при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации представительным органом муниципального образования первого созыва, сформированным в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. До приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона указанные акты действуют в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

3. При утверждении границ муниципальных образований во исполнение требований пункта 1 части 1 настоящей статьи допускается утверждение границ муниципальных образований в виде картографического описания. При этом границы муниципальных образований подлежат описанию и утверждению в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства не позднее 1 января 2009 года.

В случае, если границы муниципальных образований не утверждены органами государственной власти субъектов Российской Федерации до 1 марта 2005 года в порядке, предусмотренном пунктом 1 части 1 настоящей статьи, границы муниципальных образований утверждаются до 31 марта 2005 года федеральным органом исполнительной власти, уполномочен-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

ным Правительством Российской Федерации.

В случае, если город (поселок), который должен быть наделен статусом городского поселения, не имеет утвержденного в установленном порядке генерального плана либо его сложившаяся территория выходит за пределы городской черты, а также если между городом (поселком) и другими муниципальными образованиями имеются не разрешенные в судебном порядке споры по территориям, состав территорий и границы соответствующего городского поселения утверждаются:

на основании исторически сложившейся территории города (поселка), а также в соответствии с границами земельных участков, выделенных для городской застройки, и территорий, предназначенных для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры города (поселка);
в соответствии с границами территорий и земельных участков, которые определены правовыми актами, устанавливающими принадлежность оспариваемых территорий и земельных участков к территории города (поселка).

Правовой акт, которым в соответствии с абзацем пятым настоящей части утверждена граница муниципального образования в части территории, оспариваемой в суде, подлежит приведению в соответствие с решением суда.

На территориях субъектов Российской Федерации, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются в соответствии с положениями статей 10—13 настоящего Федерального закона с учетом законодательства субъекта Российской Федерации, регулирующего порядок определения территорий

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

и использования земель в целях отгонного животноводства, и особенностей расселения населения на указанных территориях.

4. В случае, если выборы органов местного самоуправления не назначены органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке и сроки, установленные настоящей статьей, указанные выборы назначаются и проводятся в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

5. При определении структуры органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований применяется порядок, установленный частью 5 статьи 34 настоящего Федерального закона.

6. Полномочия избранных в соответствии с абзацем вторым пункта 2 части 1 настоящей статьи глав муниципальных образований определяются уставами муниципальных образований в соответствии с частью 2 статьи 36 настоящего Федерального закона.

7. Правительство Российской Федерации:

1) до 1 июня 2004 года в соответствии с частью 4 статьи 11 настоящего Федерального закона утверждает перечень субъектов Российской Федерации, отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения в соответствии с частью 3 статьи 11 настоящего Федерального закона, а так-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

же перечень субъектов Российской Федерации, отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения;

2) до 1 января 2005 года в соответствии с частью 11 настоящей статьи утверждает порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными районами, поселениями, городскими округами в соответствии с установленным настоящим Федеральным законом разграничением вопросов местного значения и положениями статьи 50 настоящего Федерального закона;

3) до 1 января 2008 года обеспечивает безвозмездную передачу в муниципальную собственность находящегося на день вступления в силу настоящей главы в федеральной собственности имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона. В переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество органы местного самоуправления вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по решению вопросов местного значения;

4) до 1 января 2005 года вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральные законы, которыми органы местного самоуправления наделены отдельными государственными полномочиями Российской Федерации, в целях приведения данных федеральных

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

законов в соответствие с требованиями главы 4 настоящего Федерального закона;

проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений в федеральные законы, регулирующие полномочия органов местного самоуправления по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения, в целях приведения данных федеральных законов в соответствие с требованиями статей 17 и 18 настоящего Федерального закона;

проекты федеральных законов о внесении изменений и дополнений, вытекающих из требований настоящего Федерального закона, в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации и Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации в целях обеспечения местного самоуправления правом на судебную защиту;

5) до 1 января 2005 года утверждает порядок и сроки составления передаточного (разделительного) акта в соответствии с требованиями части 10 настоящей статьи;

6) предусматривает в проекте федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год субвенции на осуществление органами местного самоуправления установленных федеральными законами отдельных государственных полномочий;

7) до 1 июня 2005 года утверждает порядок ведения государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации на ведение данного реестра.

8. Органы местного самоуправления:

1) предусматривают в проектах бюджетов районов на 2005 год, являющихся муниципальными образованиями

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

на день вступления в силу настоящей главы, средства на проведение выборов депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц вновь образованных городских, сельских поселений, расположенных в границах территорий соответствующих районов;

2) до 1 июля 2005 года приводят в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона уставы муниципальных образований и другие нормативные правовые акты органов местного самоуправления;

3) до 1 января 2008 года обеспечивают безвозмездную передачу в федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации находящегося на день вступления в силу настоящей главы в муниципальной собственности имущества, предназначенного для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с разграничением полномочий, установленным с 1 января 2006 года настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами. В переходный период до регистрации права собственности на указанное имущество федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе безвозмездно использовать указанное имущество для исполнения полномочий по предметам ведения Российской Федерации, субъектов Российской Федерации;

4) до 1 января 2009 года осуществляют в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации, отчуждение или производят перепрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на 1 января 2006 года, не соответствующего требованиям ста-

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г.
№ 154-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 21 июля 2005 г.)

Федеральный закон от 6 октября 2003 г.
№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»
(в ред. от 15 февраля 2006 г.)

тии 50 настоящего Федерального закона и не переданного в соответствии с пунктом 3 настоящей части в федеральную собственность.

9. До приведения нормативных правовых актов органов местного самоуправления в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона указанные акты действуют в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

10. Органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований являются правопреемниками органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, осуществлявших на территориях указанных муниципальных образований полномочия по решению вопросов местного значения на основании законодательных актов Российской Федерации, с даты, начиная с которой указанные органы местного самоуправления приступают к исполнению полномочий в соответствии с положениями части 5 статьи 84 настоящего Федерального закона.

Имущественные обязательства органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований, возникающие в силу правопреемства, определяются передаточным (разделительным) актом. Порядок и сроки составления передаточного (разделительного) акта устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Указанный передаточный (разделительный) акт утверждается законом субъекта Российской Федерации.

11. Перераспределение имущества в соответствии с пунктом 3 части 1, пунктом 3 части 7, пунктом 3 части 8 настоящей статьи между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями производится в соответствии

Продолжение таблицы

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 г.)	Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15 февраля 2006г.)
	с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, установленным с 1 января 2006 года настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, в порядке, определенном Правительством Российской Федерации. 12. До приведения иных федеральных законов в соответствие с положениями настоящего Федерального закона указанные федеральные законы действуют в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

Приложение 2

Сведения о наличии региональных законов, регулирующих различные вопросы местного самоуправления

Пояснения к таблице

1. При составлении таблицы учитывались только законодательные акты - конституционные законы, кодексы и законы. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации не учитывались. Также в подсчете не учитывались законы о внесении изменений и дополнений в соответствующие законы, о признании их утратившими силу или отмене. Не учитывались законы, регулирующие конкретные однократные отношения, например: закон о создании муниципального образования в городе N.
2. Цифра в графе означает количество законов по соответствующему вопросу. При этом учитывалось соотношение предмета правового регулирования - шире или уже сформулированного в названии столбца таблицы. Например, если в графе «О выборах в органы местного самоуправления» стоит цифра 3, это может означать, что в субъекте Российской Федерации есть закон о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления, о выборах главы муниципального образования непосредственно населением, о выборах главы муниципального образования из числа депутатов, т. е. три разных закона. С другой стороны, если в этой же графе стоит цифра 0,5, это означает, что в субъекте Российской Федерации есть закон с более широким предметом правового регулирования, например избирательный кодекс.
3. Знак «±» означает, что в субъекте Федерации имеется всего один закон, регулирующий отношения, подобные указанным в вопросе, причем предмет имеющегося в субъекте Российской Федерации закона уже сформулированного в названии столбца таблицы.
4. Таблица составлена на основании данных региональной правовой базы «КонсультантПлюс» по состоянию на 1 января 2006 г.

Используемые сокращения:

ГВ - государственная власть.

НПА - нормативно-правовые акты;

МО - муниципальные образования;

МСУ - местное самоуправление;

ТОС - территориальное общественное самоуправление.

Наименование субъекта РФ	О МСУ, органах МСУ	Об административно-территориальном устройстве	О статусе столицы субъекта РФ	Территориальные основы МСУ	О регистрации уставов МО	О выборах в органы МСУ	О статусе выборных лиц МСУ	Об отзыве выборных лиц	Об ответственности МСУ	Об обращениях	О наказах	О массовых акциях	О собраниях, сходах, конференциях	О местном референдуме, опросе	О ТОС	О муниципальной службе	О НПА органов МСУ	О муниципальных землях	О муниципальной собственности	О финансовых основах МСУ	О наделении полномочий	Взаимоотношения с органами ГВ	Взаимоотношения между МО
1. Республика Адыгея	3	1	1	-	1	1	2	1	-	1	-	-	-	1	1	5	0,5	-	-	0,5	1	-	-
2. Республика Алтай	3	2	1	2	1	3	1	-	-	-	-	1	1	0,5	-	6	-	±	1	0,5	4	-	-
3. Республика Башкортостан	1	1	1	1	1	0,5	1	-	-	1	-	±	1	1	-	5	-	0,5	-	2	1	-	-
4. Республика Бурятия	3	1	1	1	1	2	1	1	±	1	-	-	-	1	-	3	-	2	-	0,5	3	-	-
5. Республика Дагестан	1	1	1	1	1	2	1	2	-	1	-	-	1	0,5	-	3	-	0,5	-	0,5	-	-	1
6. Ингушская республика	1	-	-	1	1	1	1	-	-	1	-	1	1	-	-	1	-	0,5	-	0,5	1	-	-
7. Кабардино-Балкарская Республика	1	1	1	1	-	2	1	-	-	1	-	±	1	1	1	8	0,5	0,5	1	2	2	-	-
8. Республика Калмыкия	1	1	1	-	1	1	1	-	-	-	-	±	-	1	-	4	-	0,5	1	3	1	-	1
9. Карачаево-Черкесская Республика ¹																							
10. Республика Карелия	1	1	-	2	-	1	2	-	-	1	-	±	-	0,5	-	1	-	-	±	3	2	-	-
11. Республика Коми	2	1	1	1	-	0,5	-	0,5	-	-	-	-	-	0,5	-	1	-	-	1	0,5	5	-	-

¹ Сведения отсутствуют.

12. Республика Марий Эл	3	1	1	4	-	±	±	1	-	-	-	±	1	1	-	3	-	-	1	0,5	1	-	-
13. Республика Мордовия	-	1	1	-	-	2	±	-	-	1	-	±	1	1	1	2	1	-	-	2	2	-	1
14. Республика Саха (Якутия)	2	2	1	3	1	1	±	-		1	1	-	1	1	-	7	1	3	1	0,5	4	2	1
15. Республика Северная Осетия	2	-	-	1	1	1	-	1	-	-	-	-	-	1	-	4	-	0,5	-	-	+	-	-
16. Республика Татарстан	3	-	1	-	-	2	±	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	0,5	-	0,5	2	-	-
17. Республика Тыва	3	1	1	2	1	2	1	1	-	1	-	-	1	1	-	8	-	0,5	1	1	1	+	-
18. Удмуртская Республика	3	-	1	-	1	2	1	-	-	1	-	-	-	2	-	2	-	-	1	0,5	2	-	-
19. Республика Хакасия	2	1	-	-	1	1	2	-	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-	-	0,5	±	-	-
20. Чеченская Республика ¹																							
21. Чувашская республика	4	1	-	1	-	1	2	2	-	1	-	-	1	0,5	-	1	-	-	-	-	1	-	-
22. Алтайский край	2	1	1	3	-	0,5	1	0,5	±	2	-	1	1	0,5	1	1	-	-	1	0,5	4	±	-
23. Краснодарский край	2	-	-	-	1	1	2	-	-	1	1	-	-	2	1	6	-	2	1	0,5	4	+	-
24. Красноярский край	2	1	-	-	-	1	2	+	-	1	-	±	1	1	1	2	-	+	1	2	9	-	1
25. Приморский край	2	1	-	-	1	2	1	-	±	1	1	-	1	1	-	3	-	3	1	0,5	2	±	-
26. Ставропольский край	3	1	1	3	-	1	1	-	±	-	-	1	-	0,5	-	3	0,5	-	-	2	7	-	-
27. Хабаровский край	3	-	1	3	1	0,5	2	2	-	1	-	±	1	1	1	2	1	2	1	4	9	-	-
28. Амурская область	2	1	-	+	-	0,5	2	1	-	1	1	-	1	1	1	5	1	2	1	2	3	±	-
29. Архангельская область	1	1	-	1	1	2	2	1	-	-	-	-	1	1	-	4	-	0,5	-	0,5	7	-	-
30. Астраханская область	2	1	-	1	-	1	1	-	-	-	-	-	1	1	-	2	-	-	-	-	-	1	-
31. Белгородская область	3	1	1	2	1	0,5	3	0,5	1	1	1	-	1	0,5	-	1	1	0,5	1	±	2	-	-

¹ Сведения отсутствуют.

Наименование субъекта РФ	О МСУ, органах МСУ	Об административно-территориальном устройстве	О статусе столицы субъекта РФ	Территориальные основы МСУ	О регистрации уставов МО	О выборах в органы МСУ	О статусе выборных лиц МСУ	Об отзыве выборных лиц	Об ответственности МСУ	Об обращениях	О наказах	О массовых акциях	О собраниях, съездах, конференциях	О местном референдуме, опросе	О ТОС	О муниципальной службе	О НПА органов МСУ	О муниципальных землях	О муниципальной собственности	О финансовых основах МСУ	О наделении полномочий	Взаимоотношения с органами ГВ	Взаимоотношения между МО
32. Брянская область	3	1	-	1	1	2	2	1	-	1	-	±	1	1	1	1	1	-	-	-	2	±	1
33. Владимирская область	2	-	1	1	1	0,5	1	0,5	-	1	-	1	1	0,5	0,5	4	-	1	-	2	9	±	-
34. Волгоградская область	2	1	1	-	1	1	1	1	-	1	1	±	1	1	1	9	-	±	-	4	1	2	-
35. Вологодская область	2	1	1	1	1	2	5	1	-	1	-	1	1	0,5	1	3	-	-	1	0,5	3	-	-
36. Воронежская область	2	1	-	1	1	0,5	3	0,5	-	1	1	-	-	0,5	1	2	-	-	-	0,5	2	±	-
37. Ивановская область	1	1	1	3	1	0,5	1	-	-	1	-	±	-	0,5	1	3	-	-	-	0,5	1	-	-
38. Иркутская область	3	-	1	-	-	1	3	1	±	-	-	±	1	1	1	5	-	-	-	2	7	-	-
39. Калининградская область	2	1	1	1	-	2	1	2	-	1	-	-	1	1	1	2	-	0,5	3	2	3	-	-
40. Калужская область	1	-	1	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-	2	-	4	0,5	-	-	2	3	-	-
41. Камчатская область	2	1	-	-	1	3	±	1	-	1	-	±	1	1	-	2	1	-	-	0,5	2	±	-
42. Кемеровская область	3	-	1	2	-	1	1	-	-	-	-	-	1	1	-	1	-	-	1	0,5	3	-	-
43. Кировская область	1	2	-	2	-	1	1	2	-	1	-	-	-	0,5	1	5	0,5	-	-	2	5	±	-
44. Костромская область	3	1	1	2	1	0,5	1	-	-	1	-	±	-	0,5	-	2	-	-	1	2	1	-	-

45. Курганская область	—	—	-	3	—	1	1	1	—	1	-		1	1	1	2	1	-	1	0,5	4		+
46. Курская область	2	2	1	2	1	0,5	2	1	—	1	-	—	1	1	-	3	1	-	—	0,5	2	-	—
47. Ленинградская область	3	1	-	-	1	1	1	-	-	-	-	-	1	1	1	4	-	-	2	1	6	+	1
48. Липецкая область	2	1	-	2	1	2	2	1	-	1	-	-	1	1	-	3	-	+	1	2	8	-	-
49. Магаданская область	1	-	-	2	1	1	-	-	-	1	—	±	1	1	1	2	-	±	-	0,5	4	-	-
50. Московская область	5	1	-	-	2	1	1	-	-	1		1	-	1	1	4	—	2	1	4	1	±	—
51. Мурманская область	2	1	1	1	1	2	2	-	-	1	—	1	1	1	-	3	-	1	-	2	6	+	1
52. Нижегородская область	2	2	—	2	—	4	2	2	—	1	—	-	1	0,5	—	4	-	-	1	3	-	±	-
53. Новгородская область	2	1	-	-	1	2	+	-	-	1	-	±	-	1	1	3	-	-	-	3	15	-	-
54. Новосибирская область	2	1	-	3	1	2	1	-	-	2	0,5	1	1	1	1	4	-	0,5	1	0,5	-	-	1
55. Омская область	3	—	-	1	1	1	1	—	—	1	—	1	-	1	-	3	-	3	-	0,5	-	-	-
56. Оренбургская область	1	t	1	±	1	2	2	1	-	1	-	-	1	0,5	1	5	-	+	—	2	2	+	-
57. Орловская область	1	1	—	1	1	1	1	2	-	1	-	-	1	1	1	1	1	-	1	0,5	4	—	—
58. Пензенская область	1	1	—	1	-	2	1	-	+	1	1	+	—	1	—	4	—	2	0,5	6	4	-	0,5
59. Пермская область	2	2	1	-	-	4	2	2	-	1	-		-	0,5	1	13	-	+	-	4	5	-	-
60. Псковская область	4	-	1	3	1	0,5	2	—	—	-	—	-	-	1	—	6	-	-	-	2	8	-	+
61. Ростовская область	1	1	-	-	—	3	1	—	-	1	-	+	-	1	1	3	-	±	-	+	2	-	-
62. Рязанская область	2	1	—	—	1	2	1	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-	4	-	-	2	-	—
63. Самарская область	2	1	-	1	-	2	2	—	-	1	-	±	1	1	—	4	1	0,5	1	0,5	3	—	-
64. Саратовская область	1	1	1	2	-	2	1	1	-	1	-	+	-	0,5	1	3	-	0,5	1	0,5	4	+	-
65. Сахалинская область	2	-	1	1	1	2	1	1	-	1	-	-	1	0,5	-	2	-	-	-	0,5	1	-	-
66. Свердловская область	2	1	1	-	1	0,5	2	-	-	1	-	1	-	0,5	-	3	0,5	0,5	-	2	1	-	-
67. Смоленская область	2	1	-	—	1	1	1	-	-	1	-	±	1	1	1	2	-	-	-	2	5	1	-
68. Тамбовская область	1	1	—	2	1	2	2	2	-	1	-	+	1	1	1	5	1	0,5	+	3	7	1	-
69. Тверская область	2	1	1	1	1	0,5	1	1	-	-	-	-	1	1	-	4	-	-	-	3	6	-	-

Наименование субъекта РФ	О МСУ, органах МСУ	Об административно-территориальном устройстве	О статусе столицы субъекта РФ	Территориальные основы МСУ	О регистрации уставов МО	О выборах в органы МСУ	О статусе выборных лиц МСУ	Об отставке выборных лиц	Об ответственности МСУ	Об обращениях	О наказах	О массовых акциях	О собраниях, съездах, конференциях	О местном референдуме, опросе	О ТОС	О муниципальной службе	О НПА органов МСУ	О муниципальных землях	О муниципальной собственности	О финансовых основах МСУ	О наделении полномочий	Взаимоотношения с органами ГВ	Взаимоотношения между МО
70. Томская область	3	1	1	-	-	2	2	-	-	1	-	2	1	0,5	1	1	-	-	-	3	9	-	-
71. Тульская область	3	1	-	-	1	1	1	-	-	1	-	1	-	1	-	6	-	-	-	2	2	-	-
72. Тюменская область	2	1	1	2	-	0,5	2	1	0,5	1	-	1	0,5	1	-	3	-	-	1	3	2	±	-
73. Ульяновская область	2	1	1	1	-	2	1	1	2	2	-	1	-	1	1	1	-	2	-	0,5	3	-	-
74. Челябинская область	2	1	1	-	-	3	2	2	-	1	-	-	1	1	1	2	1	0,5	-	3	6	-	-
75. Читинская область	2	1	1	2	1	0,5	2	-	-	1	-	-	1	2	1	6	-	-	-	2	7	-	-
76. Ярославская область	2	-	-	2	-	1	1	-	-	1	-	±	1	1	1	2	-	3	-	0,5	5	-	1
77. Город Москва	1	1	1	1	1	0,5	2	-	-	1	-	-	1	2	1	1	-	±	±	-	2	-	-
78. Город Санкт-Петербург	2	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	1	-	1	-	2	-	2	1	-	1	-	-
79. Еврейская автономная область	1	1	1	2	-	1	2	1	-	1	-	±	1	1	-	4	-	-	2	0,5	5	2	-
80. Агинский Бурятский автономный округ																							

¹ Сведения отсутствуют.

81. Коми-Пермяцкий автономный округ	2	1	1	-	1	1	2	2	-	-	-	-	-	1	-	3	1	-	-	3	6	-	-
82. Корякский автономный округ	1	1	1	1	2	2	2	1	±	1	-	-	1	1	1	4	0,5	1	1	5	3	-	1
83. Ненецкий автономный округ	2	1	-	1	1	2	2	1	-	1	-	-	1	1	-	2	-	-	1	2	2	-	-
84. Таймырский автономный округ	3	-	-	1	-	1	1	-	-	-	-	±	1	2	-	3	-	-	1	0,5	3	-	-
85. Усть-Ордынский Бурятский автономный округ ¹																							
86. Ханты-Мансийский автономный округ	4	1	1	2	-	3	2	2	-	1	-	-	1	2	1	3	-	0,5	-	1	4	-	-
87. Чукотский автономный округ ²																							
88. Эвенкийский автономный округ ³																							
89. Ямало-Ненецкий автономный округ	2	1	1	-	1	2	2	1	-	1	-	-	-	1	1	3	-	-	-	0,5	7	-	-
Итого в скольких субъектах РФ есть	81	66	47	55	51	83	79	43	10	65	9	42	53	82	40	82	21	43	38	76	78	24	14
Процент наличия	91	74	53	62	57	93	89	48	11	73	10	47	60	92	45	92	24	48	43	85	88	27	16
Итого в скольких субъектах РФ нет	8	23	42	34	38	6	10	46	79	24	80	47	36	7	49	7	68	46	51	13	11	65	75
Процент отсутствия	9	26	47	38	43	7	11	52	89	27	90	53	40	8	55	8	76	52	57	15	12	73	84

¹ Сведения отсутствуют.

² Сведения отсутствуют.

³ Сведения отсутствуют.

Приложение 3

Распределение вопросов местного значения между различными территориальными уровнями местного самоуправления

В статье 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» приводятся основные понятия и термины, используемые в законе, в частности:

- **вопросы местного значения** - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и названным Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

- **поселение** - городское или сельское поселение. **Сельское поселение** - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (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** - город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

- **муниципальный район** - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, 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 законами и законами субъектов Российской Федерации;

- **городской округ** - городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных названным Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Перечень вопросов местного значения различных территориальных уровней местного самоуправления содержится в статьях 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В виде таблицы их можно представить следующим образом:

К вопросам местного значения поселения относятся:

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

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

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

К вопросам местного значения городского округа относятся:

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

Здесь и далее сохранена нумерация, используемая в Законе.

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;	2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;	2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;	3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;	3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;	4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;	4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;	5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;	5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в 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;		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;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;	6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;	7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;	7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;	8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
	8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;	9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;		10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
	9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;	11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
	11) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации; организация	13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
	предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;	организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
	12) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;	14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
16) оказание содействия в установлении в соответствии с федеральным законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;	13) опека и попечительство;	21) опека и попечительство;
18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;	14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;	24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
	15) утверждение схем территориального планирования муниципального района, правил землепользования и застройки межселенных территорий, утверждение подготовленной на основе схемы территориального	

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
	планирования муниципального района документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории муниципального района, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий;	
17) формирование архивных фондов поселения;	16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;	22) формирование и содержание муниципального архива;
22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;	17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;	23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	18) создание условий для обеспечения поселенцев, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;	15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
11) организация библиотечного обслуживания населения, комплектова-	19) организация библиотечного обслуживания населения межпоселен-	16) организация библиотечного обслуживания населения;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
ние библиотечных фондов библиотек поселения;	ческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;	
12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;	19.1) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;	17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа 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;		18) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
13.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;	19.2) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района;	17.1) создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе;
14) обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;	26) обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий муниципального района;	19) обеспечение условий для развития на территории городского округа физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий городского округа;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;		19) обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;
15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;		20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;		25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
20) 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, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;		26) утверждение генеральных планов городского округа, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов городского округа документации по планировке территории, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городского округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории городского округа, резервирование и изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.		27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.
	20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.	
23) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	21) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального района от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;	28) организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории городского округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
24) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения;		29) создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории городского округа;
25) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории поселения;	23) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на межселенных территориях;	31) организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений, находящихся на территории городского округа;

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
26) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;	24) осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья;	
27) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;	22) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории муниципального района;	30) создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории городского округа;
28) содействие в развитии сельскохозяйственного производства, создание условий для развития малого предпринимательства;	25) создание условий для развития сельскохозяйственного производства в поселениях, расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;	33) создание условий для расширения рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, содействие развитию малого предпринимательства;
29) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;		35) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и организация предоставления субсидий гражданам, имеющим право на их получение в соответствии с жилищным законодательством;
30) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении.	27) организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью.	34) организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в городском округе.
1.1. Органы местного самоуправления поселения имеют право на создание музеев поселения.	1.1. Органы местного самоуправления муниципального района имеют право на создание музеев муниципального района.	1.1. Органы местного самоуправления городского округа имеют право на создание музеев.

Продолжение таблицы

К вопросам местного значения поселения относятся:	К вопросам местного значения муниципального района относятся:	К вопросам местного значения городского округа относятся:
2. Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).	2. Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями в соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 11 настоящего Федерального закона, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.	2. Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).
	3. Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).	

Окончание табл.

К вопросам местного значения поселения относятся:

К вопросам местного значения муниципального района относятся:

К вопросам местного значения городского округа относятся:

4. Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений.

Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ¹

Авакьян С. А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002.

Акмалова А. А. Муниципальное право России. М., 2002.

Барабашев Г. В. Местное самоуправление. М., 1996.

Баранчиков В. А. Муниципальное право. М., 2000.

Бондарь Н. С. Муниципальное право России. Ростов н/Д, 1998.

Бялкина Т. М. Законодательство области о местном самоуправлении. Воронеж, 1996.

Бялкина Т. М. Муниципальное право Российской Федерации. Воронеж, 1998.

Васильев В. И. Местное самоуправление. М., 1999.

Воронин А. Г. Муниципальное хозяйствование и управление. М., 2003.

Воронин А. Г., Лапин В. А., Широков А. Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М., 1997.

Выдрин И. В., Кокотков А. Н. Муниципальное право России. М., 2003.

Гладышев А. Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996.

Глущенко П. П., Пылин В. В. Муниципальное право. М., 2000.

Емельянов Н. А., Емельянова Т. С. Местное самоуправление в Российской Федерации. М. — Тула, 2001.

Замотаев А. А. Местное самоуправление: основные понятия, термины. М., 1999.

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

Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т. Г. Мордюковой. М., 2003.

Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / под ред. В. М. Жуйкова. М., 2003.

Иванов В. В., Коробова А. Н. Муниципальный менеджмент. М., 2002.

Игнатов В. Г., Рудой В. В. Местное самоуправление в современной России. Ростов н/Д, 2001.

Игнатюк Н. А., Замотаев А. А., Павлушкин А. В. Муниципальное право. М., 2005.

¹ Более подробно со списком литературы можно ознакомиться в кн.: *Авакьян С. А.* Библиография по конституционному и муниципальному праву России. М., 2002.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995-2000): в 2 т. / под ред. О.Ю.Вельяшева. М., 2001.

Казанчев Ю.Д., Писарев А.И. Муниципальное право России. М., 1998.

Коваленко А.И. Муниципальное право. М., 1998.

Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2000.

Кокотов А.Н., Соломаткин А.С. Муниципальное право России. М., 2005.

Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Карповича. М., 2002.

Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». М., 1999.

Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 1997.

Комментарий к Федеральному закону «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» / отв. ред. В.И. Шкатулла. М., 2001.

Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в РФ / под ред. А.В. Иванченко. М., 2004.

Кудилинский М.К., Шевелева Н.А. Муниципальное право. СПб., 2005.

Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.

Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.

Лимонов А.М. Местное самоуправление в Российской Федерации. М., 2002.

Местное самоуправление: сб. нормативных актов. М., 2003.

Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования / под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. М., 1998.

Муниципальная собственность. Практика арбитражных споров. Нормативная база. М., 2001.

Муниципальное право / под ред. А.И. Коваленко. М., 1997.

Муниципальное право / под ред. А.М. Никитина. М., 2000.

Муниципальное право / под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002.

Муниципальное право России / отв. ред. Г.Н. Чеботарев. М., 2005.

Муниципальное право Российской Федерации / под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2005.

Муниципальное право Российской Федерации: сб. нормативных актов / сост. Т.М. Бялкина. Воронеж, 2001.

Муниципальное право Российской Федерации: хрестоматия / сост. и авт. вступ. ст. Е. В. Белоусова. М., 1999.

Муниципальный менеджмент / под ред. Т. Г. Морозовой. М., 1997.

Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. В. Лазарева. М., 2002.

Основы местного самоуправления и муниципального хозяйства: в 2 ч. М., 1999.

Пешин Н. Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. М., 2002. 2001.

Писарев А. Н. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997.

Постовой Н. В. Муниципальное право. М., 1998.

Пылин В. В. Муниципальное право Российской Федерации. СПб., 2003.

Тоболин В. В. Право муниципального управления. М., 1997.

Торшенко А. А. Муниципальное право Российской Федерации. Екатеринбург, 1999.

Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1994.

Федеральное законодательство о местном самоуправлении. Научно-практический комментарий / О. В. Берг, А. А. Сергеев. М., 2002.

Четвериков В. С. Муниципальное право. М., 2005.

Шевелева Н. А. Муниципальное право России. М., 1998.

Шугрина Е. С. Муниципальное право. 2-е изд. М., 2000.

Шугрина Е. С. Организационные основы местного самоуправления. Новосибирск, 1997.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

Глава 1. Понятие и признаки местного самоуправления	3
§ 1. Общая характеристика местного самоуправления	3
§ 2. Понятие муниципальной власти.	10
Глава 2. Понятие муниципального права.	15
§ 1. Муниципальное право - отрасль права	15
Предмет муниципального права.	17
Метод муниципального права.	18
Система муниципального права.	19
§ 2. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	23
§ 3. Муниципально-правовые отношения.	26
§ 4. Нормы и источники муниципального права.	30
Глава 3. Система и основы местного самоуправления.	33
§ 1. Система местного самоуправления.	33
§ 2. Понятие основ местного самоуправления.	35
Глава 4. Правовые основы местного самоуправления.	40
§ 1. Международные документы и федеральное законодательство	40
§ 2. Законодательство субъектов Российской Федерации	49
Глава 5. Муниципально-правовые акты.	52
§ 1. Понятие местного нормотворчества	52
§ 2. Понятие устава муниципального образования.	56
§ 3. Решения, принятые непосредственно населением.	63
§ 4. Решения, принятые органами местного самоуправления и их должностными лицами.	66
§ 5. Стадии муниципального правотворчества.	69
§ 6. Кодификация местных нормативных актов	72
Глава 6. Территориальные основы местного самоуправления	81
§ 1. Факторы, влияющие на формирование территориальных основ местного самоуправления.	81

§ 2. Модели формирования муниципальных образований до 2003 г.	90
§ 3. Модель формирования муниципальных образований после принятия Федерального закона 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	96
§ 4. Изменение границ и преобразование муниципальных образований.	111

Глава 7. Участие населения в осуществлении местного самоуправления.

§ 1. Общая характеристика форм непосредственного участия в местном самоуправлении.	123
§ 2. Местный референдум	124
§ 3. Опрос граждан, плебисцит.	132
§ 4. Муниципальные выборы	133
§ 5. Наказы избирателей	147
§ 6. Отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица	149
§ 7. Собрания, сходы, конференции граждан.	157
§ 8. Территориальное общественное самоуправление	160
§ 9. Массовые акции граждан	164
§ 10. Обращения в органы местного самоуправления	167
§ И. Правотворческая инициатива граждан	170
§ 12. Участие в публичных слушаниях	172

Глава 8. Органы местного самоуправления.

§ 1. Особенности формирования системы органов местного самоуправления.	177
§ 2. Представительные органы местного самоуправления	186
§ 3. Глава муниципального образования	194
§ 4. Исполнительные и контрольные органы местного самоуправления.	198
§ 5. Особенности правового статуса выборных должностных лиц местного самоуправления.	204
§ 6. Муниципальная служба.	211

Глава 9. Межмуниципальное сотрудничество.

§ 1. Ассоциации и союзы местных властей, действующие на общероссийском уровне.	224
§ 2. Межрегиональные объединения местных властей Российской Федерации.	227

§ 3. Ассоциации городов и союзы субъектов Российской Федерации (региональные союзы).	228
§ 4. Специализированные ассоциации и союзы местных властей Российской Федерации.	230

Глава 10. Финансово-экономические основы местного самоуправления 232

§ 1. Понятие финансово-экономических основ местного самоуправления.	232
§ 2. Муниципальная собственность	234
§ 3. Местный бюджет.	243
Доходная часть местных бюджетов.	245
Расходная часть местных бюджетов.	259
Бюджетный процесс.	266

Глава 11. Ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц 272

§ 1. Понятие и виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.	272
§ 2. Особенности привлечения к уголовной ответственности	280
§ 3. Особенности административной ответственности	282
§ 4. Конституционно-правовая ответственность	283
§ 5. Особенности привлечения к муниципально-правовой ответственности.	290
§ 6. Особенности привлечения к дисциплинарной ответственности	293
§ 7. Гражданско-правовая ответственность	298

Глава 12. Гарантии и защита прав местного самоуправления . . . 301

§ 1. Понятие и виды гарантий местного самоуправления	301
§ 2. Гарантии организационной самостоятельности	302
§ 3. Гарантии финансово-экономической самостоятельности	305
§ 4. Судебная защита права на местное самоуправление	308
§ 5. Административная ответственность за правонарушения, связанные с осуществлением местного самоуправления.	318

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 13. Понятие и общая характеристика полномочий органов местного самоуправления. 320

§ 1. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления.	320
--	-----

- § 2. Взаимоотношения органов государственной власти
и органов местного самоуправления. 328
- § 3. Взаимоотношения органов местного самоуправления и организа-
ций, расположенных на территории муниципального образования 343

Глава 14. Полномочия органов местного самоуправления по управ- лению муниципальным хозяйством. 347

- § 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-
го хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания
населения. 347
- § 2. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетной и
финансово-кредитной сфере. 356
- § 3. Полномочия органов местного самоуправления в области строи-
тельства, транспорта и связи. 364

Глава 15. Полномочия органов местного самоуправления в соци- ально-культурной сфере. 375

- § 1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования 375
- § 2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры,
физической культуры и спорта. 380
- § 3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере здраво-
охранения и социальной защиты. 388

Глава 16. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения законности и правопорядка. 394

СПЕЦИАЛЬНАЯ ЧАСТЬ

Глава 17. Местное самоуправление на территориях со специаль- ным административно-правовым режимом. 407

- § 1. Особенности осуществления местного самоуправления в закры-
тых административно-территориальных образованиях 410
- § 2. Особенности осуществления местного самоуправления в науко-
градах 414
- § 3. Особенности осуществления местного самоуправления на пригра-
ничных территориях. 418

Глава 18. Местное самоуправление в отдельных субъектах Российской Федерации. 421

- § 1. Особенности осуществления местного самоуправления в Респу-
блике Саха (Якутия). 421
- § 2. Особенности осуществления местного самоуправления в Ставро-
польском крае. 424

§ 3. Особенности осуществления местного самоуправления в Псковской области.	431
§ 4. Особенности осуществления местного самоуправления в Еврейской автономной области.	433
Глава 19. Зарубежный опыт местного управления.	436
§ 1. Местное самоуправление в США	437
§ 2. Местное управление в Великобритании.	444
§ 3. Местное управление во Франции.	450
§ 4. Коммунальное управление в Германии.	454
§ 5. Основные тенденции развития местного управления и самоуправления в зарубежных странах.	460

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Сравнительный анализ текстов Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 и 2003 гг.	464
Приложение 2. Сведения о наличии региональных законов, регулирующих различные вопросы местного самоуправления.	639
Приложение 3. Распределение вопросов местного значения между различными территориальными уровнями местного самоуправления.	646
Список литературы.	657

Учебное издание

Шутрина Екатерина Сергеевна

**МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебник

Подписано в печать 16.10.06. Формат 60 х 90¹/₆.
Печать офсетная. Печ. л. 42,0. Тираж 3000 экз. Заказ № 5364.

ООО «ТК Велби»

107120, г. Москва, Хлебников пер., д. 7, стр. 2.

Отпечатано в полном соответствии
с качеством предоставленных диапозитивов
в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.