

Федеральное государственное казенное образовательное
учреждение высшего образования
«Восточно-Сибирский институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Курс лекций

Иркутск
Восточно-Сибирский институт МВД России
2018

УДК [342.553+352] (470+571-2) (078)
ББК 67.401(2Рос) я73

Печатается по решению редакционно-издательского совета
ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»

Рецензенты:

Е. В. Богатова — начальник каф. конституционного права
Уральского юридического института МВД России,
канд. юрид. наук;

В. В. Кулажников — доц. каф. государственно-правовых
и гражданско-правовых дисциплин Владивостокского филиала
Дальневосточного юридического института МВД России,
канд. юрид. наук

Муниципальное право: курс лекций / авт.-сост. П. А. Стерхов, А. Н. Шаламова. — Иркутск: ФГКОУ ВО ВСИ МВД России, 2018. — 176 с.

В настоящем курсе лекций изложены темы, рассматриваемые при изучении дисциплины «Муниципальное право». Поставлены вопросы, затрагивающие проблематику отношений с учетом динамики генезиса законодательства и существующих точек зрения ученых-юристов, практиков. Данные вопросы рассмотрены в свете предъявления к ним предписаний действующего нормативно-правового инструментария.

Предназначен для курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, обучающихся по специальностям «Правовое обеспечение национальной безопасности», «Правоохранительная деятельность», «Юриспруденция», и может быть использован в практической деятельности сотрудниками органов внутренних дел

УДК [342.553+352] (470+571-2) (078)
ББК 67.401(2Рос) я73

© ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России», 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
Лекция 1. Муниципальное право как отрасль российского права. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	5
Лекция 2. Местное самоуправление: понятие, основные черты, принципы и функции	15
Лекция 3. Основные теории местного самоуправления.....	24
Лекция 4. История становления местного самоуправления	34
Лекция 5. Основные направления государственной политики России в сфере местного самоуправления.....	44
Лекция 6. Правовая основа местного самоуправления	57
Лекция 7. Территориальная основа местного самоуправления.....	67
Лекция 8. Экономические и финансовые основы местного самоуправления.....	78
Лекция 9. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.....	86
Лекция 10. Органы местного самоуправления: понятие, структура.....	96
Лекция 11. Муниципальная служба: понятие, система	110
Лекция 12. Компетенция органов местного самоуправления в социально-культурной сфере, в хозяйственной сфере деятельности	121
Лекция 13. Компетенция органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения и защиты прав и свобод личности	134
Лекция 14. Гарантии местного самоуправления	145
Лекция 15. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.....	159
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	173
Список рекомендуемой литературы	174

ВВЕДЕНИЕ

Муниципальное право в системе права Российской Федерации — самостоятельное, важное положение и играет большую роль в становлении правового государства и гражданского общества. Значимость занимаемого положения муниципальным правом объясняется комплексной природой, вызванной многогранностью социальных отношений, которые в своей совокупности являются неотъемлемой частью предмета муниципального права.

Дуалистическая натурализация местного самоуправления, которое включает в себя государственные и общественные начала, только усложняет проблему. Государство предоставляет возможность населению и органам местного самоуправления самостоятельно принимать решения по вопросам местного значения, реализуя местный интерес. Также государство передает часть своих функций местному самоуправлению.

Уровень воздействия государства на местное самоуправление подвержен постоянной динамике. Поэтому нередко возникает вопрос о необходимости разграничения публично-властных и самоуправленческих институтов муниципального права. Сущность местного самоуправления заключается и в том, что его можно считать одновременно и своеобразным «доверенным представителем» федеральной власти на местах. Местное самоуправление считается формой народовластия, посредством которой обеспечивается реализация прав граждан на решение вопросов местного значения, местному населению обеспечивается возможность превращения своей воли в публично-властном аспекте.

Комплексность муниципального права говорит и о том, что вместе с совокупностью правовых норм, большое количество норм передаются в муниципальную сферу из различных отраслей права: гражданского, административного, финансового, земельного, жилищного и т. д. Принятие во внимание таких норм, а равно их включение в законодательные акты, являющиеся непосредственно источниками муниципального права, представляет собой огромное значение для возникновения и развития муниципально-правовых отношений, обеспечения таким отношениям характера публичности. В защите своих прав участники таких отношений опираются на нормы как муниципального законодательства, так и законодательства различной отраслевой принадлежности.

Огромное значение совершенствования местного самоуправления в Российской Федерации, предопределяющее развитие народовластия, укрепление государственности, повышение эффективности управления, повышения роли гражданского общества и объясняет необходимость всестороннего научного осмысления всего спектра вопросов, которые так или иначе связаны с муниципальным правом, муниципально-правовыми отношениями в Российской Федерации.

Лекция 1.
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ
РОССИЙСКОГО ПРАВА.
МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА
И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

План:

1. Понятие, предмет и методы муниципального права.
2. Муниципальное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина. Система муниципального права.
3. Муниципально-правовые нормы. Классификация муниципально-правовых норм. Муниципально-правовые отношения. Классификация муниципально-правовых отношений.

§ 1. Понятие, предмет и методы муниципального права

В настоящее время муниципальное право это совокупность взаимосвязанных правовых норм, посредством которых закрепляются и регулируются определенные общественные отношения.

Предмет муниципального права представляет собой общественные отношения, которые непосредственно затрагивают сферу местного самоуправления.

Регламентируя предмет муниципального права наряду с особенностями метода муниципального права, важно принимать во внимание некоторые обстоятельства. К такого рода обстоятельствам относится комплексность самой отрасли муниципального права. Местное самоуправление как институт не является обособленным от других отношений, происходящих в обществе, т. к. на муниципальный уровень оказывают воздействие и нормы других отраслей права. В качестве примера приведем то, что права и свободы человека и гражданина, наряду с осуществлением основных обязанностей граждан, защищаются конституционно-правовыми нормами; бюджетное законодательство непосредственным образом применяется при осуществлении бюджетных правоотношений; заключая гражданско-правовые сделки, органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права; оспаривая действия (бездействия) различных субъектов гражданских правоотношений, органы местного самоуправления следуют предписаниям гражданского кодекса и т. д.

К предмету муниципального права относятся отношения, которые подлежат комплексному регулированию разными отраслями права. В связи

с этим некоторые правовые нормы тех или иных отраслей права становятся и нормами муниципального права, равно как и его источниками.

Нормы муниципального права регулируют систему правоотношений и публичного, и частного характера. Характер публичности свойствен отношениям, которые возникают между государственными и муниципальными органами, а также органами местного самоуправления. Частный характер отношений свойствен субъектам, осуществляющим предпринимательскую деятельность в деятельности муниципальных предприятий, а также гражданско-правовые отношения органов местного самоуправления с различными субъектами правоотношений.

Муниципальное право часто подлежит рассмотрению как совокупность институтов права, посредством которых осуществляется регулирование различных общественных отношений (данный факт подтверждает комплексность муниципального права).

Определяя предмет и метод муниципального права, принимается во внимание то, что муниципальное право является совокупностью правовых институтов, правовых норм, которые являются результатом правотворчества муниципального уровня, субъектов России. Именно посредством муниципального права акцентируется внимание на интересах, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней публичной власти, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.

Муниципальное право регулирует общественные отношения, подлежащих делению на группы:

- отношения, которые возникают в связи с организацией местного самоуправления, который является институтом демократии;

- отношения, которые возникают при реализации права на местное самоуправление граждан;

- отношения, которые возникают в связи с организацией деятельности как представительных, так и исполнительно-распорядительных органов;

- отношения, которые имеют связь с регулированием статуса членов выборных органов, а также должностных лиц (наделенных отдельными полномочиями в сфере местного самоуправления);

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

- отношения, которые возникают между органами местного самоуправления и органами государственной власти в результате взаимодействия;

- отношения, которые возникают в процессе взаимодействия муниципальных образований между собой.

Муниципальное право — это совокупность правовых норм, посредством которых осуществляется регулирование общественных отношений, возникающих в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления по различным вопросам местного значения.

В настоящее время под методом правового регулирования понимается совокупность способов воздействия юридических норм на общественные отношения.

По отношению к муниципальному праву существуют следующие методы правового регулирования:

1. Метод императивный, которому не свойственна свобода выбора для действий участников правоотношения. Императивному методу характерен властный (повелительный) характер воздействия на участников (субъектов) правоотношений.

2. Метод диспозитивный, который представляет собой способ регулирования отношений между участниками, которые являются по сути равноправными как в правах, так и в обязанностях. Он предоставляет им самим решать вопрос о форме своих взаимоотношений, урегулированных нормами права, характеризуется наличием свободы выбора правовых моделей поведения участников соответствующего правоотношения.

В муниципальном праве диспозитивный метод проявляется в самостоятельности принимаемых муниципалитетами решений и реализации функций в различных сферах деятельности.

Диспозитивному методу характерны следующие элементы, наличие которых позволяет вести речь о регулировании общественных отношений. Это:

- дозволение вступать в различные правоотношения;
- наличие прав и обязанностей у участников правоотношений в зависимости от характера правоотношения;
- выбора варианта поведения субъектов отношений.

К методам муниципально-правового регулирования относятся:

- метод рекомендаций, который предписывает органам и должностным лицам местного самоуправления соответствующий вариант поведения;
- метод саморегулирования общественных отношений; этот метод можно проследить в нормах, которые принимаются посредством прямого волеизъявления населения, а также правотворческой деятельности местного самоуправления;
- метод трехуровневого регулирования общественных отношений.

Характеризующим элементом данного метода является то, что общественные отношения, относящиеся к предмету муниципального права, регулируются правовыми нормами федерального, регионального, местного характера.

Муниципально-правовые отношения регулируются нормами как муниципального, так и нормами других отраслей права. Посредством доктринальной эволюции муниципального права начинают проявляться особенности методов, которые применяются в регулировании отношений, осложненных муниципально-правовой проблематикой.

Муниципальное право — это система правовых норм, посредством которых осуществляется регулирование общественных отношений, возни-

кающих в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления как института демократии.

§ 2. Муниципальное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина. Система муниципального права

Употребление термина «муниципальное право» осуществляется в таких аспектах, как:

1. Муниципальное право — это отрасль права, представляющая собой систему правовых норм, посредством которых осуществляется регулирование соответствующих общественных отношений.

2. Муниципальное право — это правовая наука, система знаний, раскрывающих закономерности существования и развития социальных и правовых явлений, которые составляют предмет данной отрасли правоведения.

3. Муниципальное право — это учебная дисциплина.

Являясь отраслью права, муниципальное право представляет собой отрасль права, посредством которой осуществляется регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления, которые возникают по поводу его организации и функционирования, а также с использованием муниципальной собственности.

Комплексный характер некоторых муниципально-правовых институтов не позволяет вести речь о производности муниципального права от каких-либо основных отраслей.

Данное предопределяется тем, что правовая система России есть сложное комплексное образование, в его рамках затруднительно выделить отрасль, в составе которой не имелось бы межотраслевых правовых институтов.

В качестве примера целесообразно привести то, что конституционное право включает нормы, детерминирующие базовость института права собственности, являющийся общепризнанным гражданско-правовым институтом. Также административное право предполагает изучение вопросов функционирования высших органов государственной власти, которые являются самостоятельным институтом в праве.

Муниципальное право состоит из юридических норм, посредством которых осуществляется регулирование отношений, стыкующихся с различными отраслями права.

Современное муниципальное право — это тесно взаимосвязанная совокупность юридических норм, посредством которых осуществляется регулирование отношений, возникающих по поводу осуществления местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения возникают в особой сфере жизни общества — в сфере местного самоуправления.

В основе системы муниципального права как отрасли права — его деление на муниципально-правовые институты. Сама система институтов муниципального права является сложной, с недостаточно упорядоченным характером. Поэтому система муниципального права объединяется в группы институтов. К их числу относятся:

1. Местное самоуправление является значимым компонентом, связывающим государство и гражданское общество. В этот комплекс входят различные институты, характеризующие права на осуществление местного самоуправления, которые регламентируют основной понятийно-категориальный аппарат местного самоуправления, его основы, принципы и т. д.

2. Это комплекс институтов, устанавливающий экономические основы местного самоуправления, к нему относятся институты муниципальной собственности, муниципального имущества и т. д.

3. Комплекс институтов, имеющих непосредственное отношение к вопросам местного значения, компетенции органов местного самоуправления.

4. Комплекс институтов, посредством которых осуществляется регулирование деятельности органов местного самоуправления вместе с должностными лицами.

5. Это система институтов, под которой объединяются нормы, которые устанавливают ответственность органов местного самоуправления вместе с контролем и надзором за деятельностью местного самоуправления.

6. Это комплекс институтов, где обеспечиваются гарантии местного самоуправления.

Самым тесным образом муниципальное право взаимосвязано с правом конституционным и административным.

Конституционное право регламентирует принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, отмечает место местного самоуправления в системе демократии.

Указав на тесную связь муниципального права с правом административным, хочется отметить, что административно-правовые нормы регламентируют статус органов местного самоуправления. Подтверждая тесную взаимосвязь муниципального и административного права, отмечается взаимодействие при регулировании правоотношений, вытекающих из муниципальной службы.

В российском праве муниципальному праву отводится отдельная роль, которая предопределяется его природой, вызванной многоаспектностью общественных отношений, которые есть предмет муниципального права России.

§ 3. Муниципально-правовые нормы.
Классификация муниципально-правовых норм.
Муниципально-правовые отношения.
Классификация муниципально-правовых отношений

Норма муниципального права представляет собой базу системы муниципального права. Именно муниципально-правовые нормы в своей совокупности и есть муниципальное право в том виде, в котором мы его привыкли видеть. Нормы муниципального права — это нормы, посредством которых осуществляется регулирование общественных отношений в сфере местного самоуправления. Именно нормам муниципального права характерны все признаки правовых норм: общеобязательность, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами.

Муниципально-правовым нормам характерны черты, свойственные для норм существующих правовых отраслей наряду с определенными особенностями:

1. Немалое количество норм муниципального права относятся к тем или иным отраслям права. Для примера: конституционно-правовые нормы, закрепляющие основные организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления, относятся и к нормам муниципального права. Посредством норм административного права регламентирован статус муниципальных служащих.

2. Муниципально-правовые нормы, с одной стороны, сложены из норм, которые устанавливаются государственными органами, а с другой — сложены из общеобязательных правил поведения, определяемых органами местного самоуправления самостоятельно.

3. Муниципально-правовые нормы охватывают широкий круг общественных отношений во многих сферах жизнедеятельности населения.

Норма муниципального права включает в себя и гипотезу, и диспозицию, и санкцию.

Гипотеза представляет собой часть правовой нормы, которая указывает на условия ее действия. Так, например, ч. 5 ст. 22 Закона о местном самоуправлении 2003 г. устанавливает, что, «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». Условием назначения факта местного референдума судом является факт неназначения его представительным органом муниципального образования в установленные сроки.

Гипотеза в муниципально-правовой норме может быть как простой, так и сложной, или же альтернативной. Простая гипотеза — это та, которая указывает на одно необходимое условие действия нормы. Если имеется сложная гипотеза для начала действия нормы, то необходимо сочетание сразу нескольких условий.

Альтернативная гипотеза муниципально-правовой нормы считается действующей, если существует хотя бы одно из перечисленных в законе условий.

Диспозиция в муниципальном праве является основной частью правовой нормы (в нашем случае муниципально-правовой нормы). В диспозиции подлежат установлению правила поведения субъектов. Без диспозиции норма бессмысленна. Диспозиция предполагает тесную взаимосвязь прав и обязанностей, как бы она ни была сформулирована.

Принимая во внимание изложение самого правила поведения в той или иной норме, диспозиция бывает: простая, сложная, альтернативная. Простая предполагает один-единственный вариант поведения субъекта, возможный для реализации, не раскрывая его. Сложная предоставляет варианты поведения субъекта, с возможностью использовать их всех сразу. Альтернативная, хотя и предусматривает несколько вариантов поведения, но реализовать их участники правоотношения могут только один из всех имеющихся.

Под санкцией в муниципальном праве понимается часть правовой нормы, которая регламентирует меры воздействия на лицо, не исполняющее или исполняющее ненадлежащим образом ту или иную норму муниципального права.

Виды санкций:

1. По отраслевой принадлежности: дисциплинарно-правовые, административные, уголовные, гражданско-правовые и т. д.

2. По характеру неблагоприятных последствий: карательные и восстановительные.

3. По степени определенности: абсолютно-определенные, относительно-определенные, альтернативные санкции. Абсолютно-определенная санкция — это санкция, в которой не отражается точная характеристика неблагоприятных последствий. Относительно-определенная санкция — это санкция, в которой регламентирован минимальный и максимальный пределы последствий негативного для субъекта характера. В качестве примера приведем ст. 5.47 КоАП РФ, в которой участие органов местного самоуправления в сборе подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в сборе подписей участников референдума в поддержку инициативы проведения референдума влечет наложение административного штрафа на должностных лиц местного самоуправления в размере от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда. В данном случае налицо санкция относительно-определенного характера, в которой от правоприменительного субъекта зависит установление размера неблагоприятных

последствий. Регламентируя санкцию альтернативного характера, законодательная власть отмечает несколько вариантов неблагоприятных последствий, из которых один подлежит применению.

Для того, чтобы лучше понять как сущность, так и правовую природу норм муниципального права, их следует классифицировать по следующим критериям (основаниям):

1. По юридической силе: конституционные, которым характерна высшая юридическая сила; неконституционные (предписания норм содержатся в различных источниках права).

2. По объекту правового регулирования: нормы, посредством которых осуществляется регулирование местного самоуправления как формы демократии; выделяют нормы, регулирующие правовые, территориальные и финансово-экономические основы местного самоуправления; нормы, регулирующие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

3. По территории действия: международные нормы, федеральные, местные.

4. По характеру содержащихся предписаний: управомочивающие (наделяющие правом поступать каким-либо образом), обязывающие (регламентирующие обязанность поступать так и не иначе), запрещающие (не предусматривающие иных вариантов поведения, кроме запрета на реализацию тех или иных как действий, так и бездействий).

Муниципально-правовые нормы, в зависимости от регулирования тех или иных отношений, могут быть сформированы в правовые институты.

Под муниципально-правовыми институтами понимается регламентированная система норм муниципального права, посредством которых осуществляется регулирование однородных, взаимосвязанных между собой общественных отношений, которым свойственна самостоятельность в рамках рассматриваемой отрасли права.

Институты муниципального права обладают особенностями, сутью которых является то, что образующие нормы муниципального права, объединенные в институты, обладают не только признаками отрасли муниципального права, но и признаками основных, первичных отраслей права, таких как: конституционное, административное, гражданское и т. д. Такая особенность характерна по отношению к институтам муниципальной службы, муниципальной собственности, финансов.

Под муниципально-правовыми отношениями понимаются общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права, возникающие при осуществлении местного самоуправления.

Для муниципально-правовых отношений характерно следующее:

— в них принимают участие установленный субъектный состав, на которых распространяются нормы муниципального права;

— в них подлежат регламентации варианты поведения участников муниципально-правовых отношений;

— посредством таких отношений подлежат обеспечению как субъективные права, так и юридические обязанности в сфере местного самоуправления. Для того чтобы обеспечить такие права и обязанности, необходимы специально регламентированные юридические средства.

При осуществлении муниципально-правовых отношений субъекты являются важнейшей составляющей. Субъектами муниципально-правовых отношений являются лица, участвующие в таких отношениях.

К субъектам муниципально-правовых отношений относят: само население муниципального образования; граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства (апатридов); органы и должностных лиц местного самоуправления; государство и отдельные государственные органы (муниципальные образования, Российская Федерация, субъекты Федерации, федеральные и региональные органы государственной власти); юридических лиц.

Предметом муниципального права являются отношения, которые возникают при реализации гражданами права на местное самоуправление в различных муниципальных образованиях. К предмету муниципального права относятся также и отношения, которые возникают в процессе осуществления деятельности органов и должностных лиц.

К предмету относятся группы общественных отношений:

1. Отношения, которые возникают при осуществлении гражданами своего права на местное самоуправление.

2. Отношения, связанные с разработкой и принятием муниципально-правовых актов.

3. Отношения, в которых содержание направлено на реализацию активного и пассивного избирательного права в сфере местного самоуправления, обеспечивается право на равный доступ к муниципальной службе желающим.

4. Отношения, которые связаны с деятельностью органов местного самоуправления в части владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

5. Отношения в сфере местных финансов, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, решения других финансовых вопросов местного значения.

6. Отношения, которые возникают по поводу реализации полномочий органов местного самоуправления в социально-экономической сфере.

7. Отношения по поводу выполнения делегированных государством, субъектами государства полномочий при наделении такими полномочиями органов местного самоуправления.

8. Отношения, возникающие в процессе взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти субъекта РФ,

РФ при решении вопросов, требующих учета государственных и местных интересов, включая принятие соответствующих нормативных актов, формирование бюджетов разных уровней, выполнение народнохозяйственных задач и проектов.

9. Отношения по поводу исполнения договорных обязательств с другими муниципалитетами, по поводу взаимодействия с другими муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации, государством.

10. Отношения, которые связаны с гарантиями местного самоуправления в различных сферах.

Муниципально-правовые отношения подлежат классификации:

1. По целевому назначению: отношения, связанные с конституированием местного самоуправления, а также устанавливающие порядок формирования органов местного самоуправления, принятия и изменения уставов муниципальных образований.

2. По природе: муниципально-правовые отношения и государственно-правовые отношения (могут возникать наряду с осуществлением органами местного самоуправления делегированных государством (субъектами России) некоторых полномочий).

3. По сферам и отраслям хозяйства, имеющегося в муниципалитетах: отношения, касающиеся собственности муниципальных образований, отношения по поводу использования земли, финансов и иные отношения.

4. По субъектам (сторонам), участвующим в муниципально-правовых отношениях, могут быть: отношения с участием населения муниципального образования; с участием органов и должностных лиц местного самоуправления; с участием членов выбираемых органов; с участием органов государственной власти; с участием ассоциаций и союзов; с участием физических и юридических лиц.

5. По действию в пространстве муниципально-правовые отношения: внутримunicipальные и межмunicipальные; отношения с органами государственной власти, органами власти субъектов России.

Муниципальное право в своей структуре наделено юридическими нормами, посредством которых осуществляется регулирование отношений, тесно взаимосвязанных с различными отраслями права. Следует отметить, что в муниципальном праве это проявляется наиболее ярко. Вместе с тем в своем составе муниципальное право включает большое количество составных правовых институтов, включающих в себя правила поведения, которые входят в состав законодательства местного уровня и регулирующие однородные общественные отношения, не подлежащие регулированию другими правовыми отраслями.

Лекция 2.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ, ПРИНЦИПЫ И ФУНКЦИИ

План:

1. Понятие, признаки, основные черты местного самоуправления.
2. Принципы местного самоуправления.
3. Функции местного самоуправления.

§ 1. Понятие и основные черты местного самоуправления

В настоящее время местное самоуправление рассматривается не просто как институт, а как совокупность институтов, посредством которых обеспечивается решение вопросов демократическим способом, осуществляется организация жизнедеятельности населения, основываясь на свободном, равноправном участии каждого лица, проявляющего к этому интерес наряду с защитой интересов.

Для того, чтобы наиболее качественно уяснить, что из себя представляет местное самоуправление, важно принять во внимание такие аспекты, как:

1. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, одним из основополагающих принципов, посредством которых осуществляется власть в обществе, государстве.
2. Местное самоуправление представляет собой право граждан, проживающих на определенной территории, на самостоятельное определение местных дел, подлежащих выполнению.
3. Местное самоуправление представляет собой самостоятельную деятельность населения по решению вопросов местного значения.
4. Местное самоуправление является одной из форм демократии.
5. Местное самоуправление является одним из видов социального управления.

Признаки местного самоуправления:

1. Местное самоуправление относится к основам конституционного строя государства. Следует принять во внимание тот факт, что это характерно как для унитарных, так и для федеративных государств.
2. Регламентированная самостоятельность (обособленность) субъектов местного самоуправления от государственной власти.
3. Деятельность местного самоуправления представляет собой публичный и правовой характер.

4. Местному самоуправлению характерны публично-властные и общественные начала.

5. Население территорий, где осуществляется местное самоуправление, оказывает влияние не только на дела местного значения, а также и на решения, принимаемые государством.

6. Посредством местного самоуправления обеспечивается развитие народовластия.

В связи с тем, что в Российской Федерации местное самоуправление представляет собой конституционно закрепленный институт, ему свойственны общие закономерности, особенности, объединенные в категорию «Основные черты».

К основным чертам местного самоуправления можно отнести следующее:

1. Местное самоуправление является неотъемлемым составным элементом конституционного строя государства. Важно знать, что общественная и государственная жизнь в Российской Федерации принимает во внимание наличие местного самоуправления наряду с реализацией и совершенствованием институциональных механизмов.

В связи с тем, что местное самоуправление является элементом конституционного строя, Конституция Российской Федерации местное самоуправление связывает с реализацией прав и свобод человека, обеспечением социального понимания, обеспечением баланса в обществе.

2. Принцип народовластия заложен в основу концепции местного самоуправления. В Конституции Российской Федерации закреплено, что именно народ является носителем суверенитета и единственным источником власти. Народ вправе осуществлять власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Поэтому местному самоуправлению свойственно то, что этот институт подлежит рассмотрению в качестве уровня публичной власти в Российской Федерации. Именно посредством местного самоуправления дополняется реализация демократии в государстве.

3. Посредством местного самоуправления осуществляется тесное взаимодействие публичной власти с гражданским обществом. Следует уяснить, что местное самоуправление не рассматривается в качестве разновидности самоуправления общественных организаций граждан в связи с тем, что:

— общественные объединения создаются, основываясь на волеизъявлении граждан, а обязательность местного самоуправления подлежит регламентации в Конституции Российской Федерации;

— граждане с местным самоуправлением связаны фактом проживания на определенной территории, где оно (местное самоуправление) осуществляется; принадлежность к общественному объединению детермини-

руется общими интересами вне зависимости от места жительства, без ограничения территорией муниципалитета;

— фактически посредством местного самоуправления решаются определяемые государством задачи. Эти задачи связаны с жизнеобеспечением граждан. Общественные объединения свободны в выборе направлений своей деятельности, общественные объединения самостоятельны в определении этих направлений, и эта самостоятельность позволяет в любое время как принять, так и изменить решение в рамках осуществления местного самоуправления.

4. Построение конституционной концепции местного самоуправления осуществляется с учетом как субъективного, так и коллективного права граждан по вопросам местного значения.

Участие населения в решении вопросов в процессе осуществления местного самоуправления реализуется:

— посредством формирования органов местного самоуправления, реализуя активное и пассивное избирательное право;

— при участии в местных референдумах, голосованиях, сходах, слушаниях и т. д.;

— посредством получения доступа к муниципальной службе (за последние несколько лет данному направлению придается особое значение).

Индивидуальные и коллективные формы осуществления местного самоуправления противостоят друг другу. Это происходит по причине того, что они тесным образом взаимосвязаны между собой, и эта взаимосвязь объясняется тем, что коллективные формы, такие как, например, выборы, публичные слушания и т. д., невозможно реализовать, без индивидуального участия каждого, проживающего на территории того или иного муниципального образования.

5. Самостоятельность местного самоуправления закреплена в Основном законе государства. Государство очень тесно взаимодействует с местным самоуправлением. Тем не менее местное самоуправление самостоятельно и в систему органов государственной власти Российской Федерации не входит. Факт признания местного самоуправления как разновидности демократии предопределяет вывод о том, что государственная и муниципальная власть считаются формами публичной власти в Российской Федерации.

6. Местному самоуправлению характерны особенности действия конституционного принципа разделения властей. На федеральном уровне власть делится на законодательную исполнительную и судебную, которые являются самостоятельными и независимыми друг от друга.

Но данное разделение властей относится к так называемой горизонтали власти. Что касается вертикального разделения, то здесь важно уяснить, что его сутью является разделение власти между различными уров-

ниями (власть федерального уровня; власть субъектов Российской Федерации; власть местного самоуправления).

7. Местное самоуправление подразумевает под собой как правовые, так и другие пути реализации, и должно быть социальным институтом, что и обеспечивается на сегодняшний день в Российской Федерации.

8. Характерной чертой местного самоуправления является важность закрепления на законодательном уровне его полномочий, фундаментальных основ.

Наличие местного самоуправления в Российской Федерации играет очень важную роль в реализации народовластия. В связи с этим необходимо местному самоуправлению гарантировать и обеспечить реализацию соответствующих полномочий по вопросам собственности, финансов и т. д. Принимая во внимание значимость рассматриваемого института, государство закрепляет возможность делегирования некоторых своих полномочий местному самоуправлению с передачей необходимых средств для реализации таких полномочий.

§ 2. Принципы местного самоуправления

Существует большое количество принципов местного самоуправления, которые могут быть похожими, а могут быть и отличными друг от друга. Принимая во внимание большое количество принципов местного самоуправления, имеет смысл произвести их классификацию с целью упорядочения. Выделяются группы принципов:

1. Такие принципы, посредством которых устанавливается положение муниципальной власти системе публичной власти государства:

1.1. Обособленность органов местного самоуправления по своей компетенции. Принятие решений местным самоуправлением осуществляется вне зависимости от решений (пожеланий) органов власти государства. По государственным вопросам органы местного самоуправления могут принимать решения только в случаях, предусмотренных и дозволенных действующим законодательством.

1.2. Отсутствие признаков субординации и подчиненности в отношениях органов местного самоуправления с органами власти государства, органами власти субъектов Российской Федерации. Следует отметить, что делегирование определенных функций может иметь место, но в строгом соответствии с законодательством.

1.3. Тесная координация сил и средств, взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти по различным вопросам.

1.4. Организационная самостоятельность органов местного самоуправления. Данный принцип предполагает свободу в выборе вариантов при решении вопросов местного значения органами местного самоуправления.

1.5. Соразмерность финансовых и материальных ресурсов органов местного самоуправления и их компетенции. Наиболее ярко данный принцип проявляется в том, что органы местного самоуправления наделены правом по разработке, утверждению и исполнению бюджета наряду с установлением местных налогов, сборов.

1.6. Правомочие органов государственной власти Российской Федерации наделять органы местного самоуправления некоторыми государственными полномочиями, для реализации которых государство обеспечивает органы местного самоуправления необходимыми ресурсами.

1.7. Органы местного самоуправления имеют право на судебную защиту.

2. К данной группе относятся такие принципы, которые тесно связаны с демократическим устройством, осуществлением функционирования местной власти:

2.1. Выборность и сменяемость депутатов и должностных лиц.

2.2. Императивность наличия представительных органов местного самоуправления наряду с неотъемлемым их правом на создание исполнительных органов, которые перед ними ответственны. Такое право на создание подотчетных исполнительных органов позволяет обеспечить гарантии качества работы, проводимой представительными органами местного самоуправления.

2.3. Гласность деятельности органов местного самоуправления. Данный принцип предполагает открытость деятельности власти на местах, а также возможность гражданам, проживающим на территории муниципальных образований, осуществлять наблюдения за деятельностью органов местного самоуправления и, в случае необходимости, осуществлять на них воздействие.

2.4. Законность деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.

2.5. Участие населения в подготовке, обсуждении, принятии, исполнении наряду с контролем за исполнением решений органов местного самоуправления. Посредством данного принципа осуществляется неотъемлемое право населения по выражению своего мнения, позиции по вопросам местного значения.

2.6. Подотчетность и подконтрольность органов местного самоуправления населению.

С момента образования Российской Федерации публичная власть стала разделяться на федеральную, региональную государственную власть, местную. Существует немалое количество моделей организации жизнедеятельности населения на местах. Но всем этим моделям свойственно то, что

они могут объединяться в такие группы, как государственная и общественная. Сутью государственной группы является то, что местное самоуправление есть часть системы государственных органов, которым делегируются финансы наряду с некоторыми местными управленческими функциями, самостоятельно осуществляемыми населением наряду с формированием этим населением органов, которые контролируются органами власти государства. Данной группе свойственна децентрализация власти, лежащая в ее основе.

Население при решении вопросов местного значения наделено, согласно Конституции Российской Федерации, самостоятельностью, равно как и самостоятельностью органов местного самоуправления при принятии решений, подкрепленных запретом ограничения местного самоуправления и, еще раз подчеркнем, правом на судебную защиту своих интересов

Местное самоуправление можно рассматривать и как право, реальную возможность и способность местного населения осуществлять контроли, а также осуществлять управление в строгом соответствии с законом и под свою ответственность на благо населения конкретной территории.

Конституция Российской Федерации признает право населения, местных сообществ на самоуправление. Также Конституция Российской Федерации это право гарантирует посредством всех существующих государственных органов. Государство, признавая право граждан на местное самоуправление, реализует гарантии экономические, правовые, политические и т. д. Понимая важность поддержания института местного самоуправления, государством осуществляется большая деятельность, направленная на обеспечение необходимыми финансовыми ресурсами, собственностью.

Очень важным направлением в развитии государственности считается оптимизирование деятельности местного самоуправления. Оптимизирование в сфере местного самоуправления происходит через повышение эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления, что является значимым в реализации деятельности по обеспечению стабильности в обществе.

Трудно отрицать то, что гражданское понимание, гражданское согласие также представляют собой важное обстоятельство поддержания стабильности в обществе. В связи с этим создание обстановки, при которой имеется реальная возможность удовлетворять ежедневные потребности населения наряду со неукоснительным соблюдением законодательства, четкое разграничение интересов государства и муниципалитетов способствует результативному достижению согласия и понимания в обществе

Существующая концепция местного самоуправления в Российской Федерации выстраивается при существовании права на местное самоуправление. Вопросы местного значения граждане могут решать посредством:

- формирования самих органов местного самоуправления;
- реализации активного и пассивного избирательного права;
- наличия доступа к муниципальной службе.

Право граждан (населения) на местное самоуправление подлежит реализации с одновременной реализацией права на местное самоуправление граждан, являющихся жителями тех или иных муниципальных образований. Такое право основано на конституционных принципах, являющихся базовыми, основополагающими при осуществлении демократии в государстве.

В Российской Федерации на сегодняшний день граждане участвуют непосредственно в проведении реформирования различных сфер жизнедеятельности. Продолжается процесс становления правового государства и гражданского общества, где от участия граждан в этих процессах зависит очень многое, и именно активное участие граждан в жизни государства предопределяет стабильное развитие и правового государства и гражданского общества.

§ 3. Функции местного самоуправления

Местное самоуправление Конституцией Российской Федерации рассматривается в качестве и элемента государственного устройства, и одной из существующих форм народовластия, и деятельность населения, направленная на решение вопросов местного значения. Часть 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации указывает на то, что народ осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Статья 12 Конституции Российской Федерации признает и гарантирует местное самоуправление, закрепляет самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий наряду с закреплением положений о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Статья 130 Конституции Российской Федерации регламентирует самостоятельность решения вопросов местного значения населением.

Регламентация понятия местного самоуправления в законодательстве Российской Федерации определяет очень ясно акцентирует внимание на сущности местного самоуправления, заключающаяся в единстве и взаимосвязи ее составных элементов. В настоящее время местное самоуправление представляет собой не только форму управления на местах, а также и форму осуществления публичной власти наряду с реализацией через муниципальную управленческую деятельность.

Право на местное самоуправление, регламентированное законодательством Российской Федерации, представляет собой общий способ реализации политической свободы личности на местном уровне. Конституционное право на местное самоуправление должно сегодня занимать ведущее место

в рамках проводимых исследований социально-правового феномена местного самоуправления. Перед органами законодательной власти, доктринальной сферой стоит задача по разработке и созданию эффективного механизма, посредством которого подлежит обеспечению эффективное его использование в надлежащем объеме и качестве.

К задачам местного самоуправления относятся:

- демократизация российского общества;
- децентрализация власти;
- отстаивание интересов населения муниципального образования в сочетании с общегосударственными;
- защита прав и свобод человека и гражданина в пределах муниципального образования;
- обеспечение социально-экономического развития муниципального образования.

На местное самоуправление возлагаются задачи, которые определяются государством и которые связаны с жизнеобеспечением населения. Также следует закрепить то, что общественные объединения являются абсолютно свободными при осуществлении выбора направлений своей деятельности и самостоятельны при определении этих направлений вместе с возможностью их изменения, принятия решения о прекращении своей деятельности в любое удобное время.

Задачи местного самоуправления являются самым важным элементом, обуславливающим его функции, предопределяющим их структуру и содержание. Они конкретизируют процесс развития и функционирования местного самоуправления.

Содержание каждой функции местного самоуправления складывается из совокупности однородных направлений деятельности, объединенных в одну функцию, исходя из специфики тех общественных отношений, на которые они воздействуют. Таким образом, основные функции местного самоуправления охватывают все направления его деятельности.

Относительно функций местного самоуправления следует отметить, что они определяются его природой, задачами и целями, которые стоят перед местным населением на конкретном этапе их развития. Функции местного самоуправления есть единство содержания, единство компетенции, единство полномочий, форм и методов осуществления деятельности на местах. Функции местного самоуправления очень тесно связаны с определенными направлениями.

Принимая во внимание задачи, которые подлежат решению в процессе осуществления местного самоуправления в настоящее время, выделяются функции местного самоуправления:

1. Обеспечение непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения, наряду с учетом и координацией интересов различных групп населения, защита социального меньшинства.

2. Обеспечение социально-экономического развития муниципального образования в комплексе.

3. Управление муниципальной собственностью, местными финансами (бюджетом, налогами, сборами и т. д.).

4. Осуществление социальной политики, направленной на создание условий, посредством которых обеспечивается достойная жизнь граждан.

5. Охрана окружающей среды.

6. Обеспечение общественного порядка.

Функции местного самоуправления, являясь комплексным социально-политическим институтом, отличаются от функций органов и должностных лиц муниципальных образований, которые предназначены для осуществления определенных функций местного самоуправления.

Принимая во внимание функции местного самоуправления, органы местного самоуправления подразделяются на:

- представительные;
- исполнительно-распорядительные;
- контрольные;
- избирательные комиссии, комиссии по проведению референдума.

Посредством функций отражаются материальное содержание деятельности органов и должностных лиц. Функции обозначают виды и направления деятельности органов и должностных лиц, которые связаны с выполнением как целей, так и задач. Отмечается, что немалому количеству органов управления характерны такие функции, которым свойственен характер универсальности, такие как:

- прогнозирование;
- планирование;
- регулирование;
- координация;
- кадровое дело;
- финансирование;
- контроль;
- учет.

В настоящее время выявление и регламентация наиболее полного и точного перечня функций органов и должностных лиц местного самоуправления является очень важной задачей в целях организации осуществления и реализации компетенции местного самоуправления.

Лекция 3.

ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ И МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Основные теории местного самоуправления.
2. Основные модели местного самоуправления.

§ 1. Основные теории местного самоуправления

Теория свободной общины. Теория свободной общины является, по мнению большинства исследователей, наиболее «старой» из всех теорий местного самоуправления. Л. А. Велихов, излагая существо теории свободной общины, полагает, что она возникла в XIX в. как реакция на чиновничье управление. Ее сущность отражена в формуле «Община имеет право на самостоятельное и независимое от центральной власти существование по своей природе». Данная установка базируется на том утверждении, что община возникла раньше государства, а потому государство не создает ее, а только признает общину. Эту характерную черту общины выделял Г. Еллинек. Анализируя теорию свободной общины, он связывает ее возникновение с движением за расширение коммунальных прав во Франции. Подчеркивая базовый отличительный признак этой теории, ученый указывает, что с возникновением государства этот исторический признак не имеет сколько-нибудь практического значения.

Л. А. Велихов полагает, что важным элементом этой теории является использование наряду с принципом разделения властей (на законодательную, исполнительную, судебную) и принципа установления в государстве еще и четвертой власти — власти общинной (коммунальной, муниципальной). Им делается одно из замечаний, которое отражает главную и теоретическую, и практическую уязвимость теории свободной общины: «...одним словом, в лице коммунальных органов, согласно приведенной теории, создается как бы «государство в государстве».

Сходной позиции придерживаются и некоторые современные авторы. Так, по мнению Н. В. Постового, на практике «выделение четвертой, муниципальной, власти в самостоятельную могло иметь далеко идущие отрицательные последствия», поскольку «подобное наличие разделения властей опасно для целостности и единства общества и государства». Многие из современных критиков местного самоуправления в России, наряду с доводом о «неготовности» народа к местному самоуправлению, одновременно обращаются и к этому тезису: местное самоуправление является государ-

ством в государстве, а потому формирование местного самоуправления ведет к разрушению Российского государства.

Общественная теория местного самоуправления обосновывала наличие местных дел, которые не входят в круг государственных задач, а потому не важны и не имеют значения для государства. Большинство ученых и практиков конца XIX — начала XX вв. выступали с критикой общественной теории местного самоуправления. В частности, Н. М. Коркунов приводит убедительные доводы, свидетельствующие о том, что на практике общественная теория несостоятельна. Н. И. Лазаревский указывает, что следствием общественной теории является смешение понятий местного самоуправления с различными частными организациями.

Русский ученый Н. И. Лазаревский подчеркивает: «Образование самоуправляющихся единиц не ставится в зависимость от усмотрения местного сообщества: государство само их создает, образование их принудительно». Вторым существенным отличием является территориальный характер деятельности местного самоуправления. Государство определяет территориальные границы деятельности местного самоуправления. Более того, по мнению Н. М. Коркунова, «для того чтобы задачи, составляющие предмет деятельности местных обществ, нашли себе повсеместное осуществление в государстве, недостаточно, чтобы местные общины существовали в нескольких отдельных частях государственной территории. Надо, чтобы все части государственной территории входили в состав таких местных обществ».

Общественно-хозяйственная теория. Хозяйственная теория местного самоуправления, по мнению Н. И. Лазаревского, входит в группу общественных теорий местного самоуправления. Л. А. Велихов считает, что теория базируется не только на том, что признает общину самостоятельным субъектом прав, но и на том, что выделяет в качестве особого предмета содержание коммунальной деятельности. Он указывает: «Цели и задачи деятельности общины являются сугубо хозяйственными, а не государственными. В рамках этой теории самоуправляющиеся единицы отождествляются одними авторами с частными союзами и корпорациями, учеными и благотворительными обществами, даже с промышленными компаниями, другие относят общинную деятельность к публично-правовым, но не государственным делам». Большинство исследователей отмечает, что на практике невозможно полностью разграничить дела государственные и дела местные.

Выделение вопросов местного значения в особую категорию в соотношении с вопросами государственного значения в хозяйственной теории обосновывается по-разному. Исследователи XIX в. — начала XX в. и современники возникновения этой теории в большинстве случаев полагали, что существуют «исконные» вопросы местного значения, по отношению к которым государство безразлично и не имеет собственного общегосударственного интереса. Возникновение хозяйственной теории связывается

с необходимостью обосновать некоторые автономные принципы организации местного самоуправления.

Для современных оценок положений хозяйственной теории местного самоуправления важно выделить такой аспект, как соотношение местных и государственных дел. Как уже отмечалось, строго и полностью разграничить вопросы, находящиеся в ведении трех уровней публичной власти, на вопросы общегосударственного, регионального, местного значения не представляется возможным. Это деление совершенно условно и зависит от конкретных исторических условий. Такой довольно необычный вывод в период продолжающегося совершенствования разграничения полномочий между тремя уровнями публичной власти в нашей стране как раз и подтверждается реальной законодательной практикой, сложившейся после 2003 г. Изначально одним из основных концептуальных положений реформы федеративных отношений и реформы местного самоуправления являлось требование о четком разграничении вопросов ведения субъектов Российской Федерации и вопросов местного значения.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципальных образований отнесены вопросы, типичные для большинства зарубежных муниципалитетов: организация коммунального обслуживания населения (электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, снабжение топливом); решение вопросов территориального планирования, установление правил землепользования и градостроительства; организация благоустройства, обустройства мест массового отдыха, сбора и вывоза бытовых отходов; организация охраны общественного порядка, предоставления бесплатного общедоступного образования, оказания скорой медицинской и первичной медико-санитарной помощи и др. Подобные вопросы должны решаться с учетом специфики населенных пунктов. И не обязательно, а в большинстве случаев и нерационально, чтобы они решались единообразно органами государственной власти края, области, республики, а уж тем более федеральными органами власти.

И. П. Белокопский отмечает, что является совершенно немыслимым уездному земству точно определить значение каждого проселка: оно заботится лишь о дорогах, имеющих общеуездное значение, как губернское — печется о путях сообщения, обслуживающих наиболее важные пункты целой губернии. В то же время какому-нибудь Коровьему Броду крайне необходимо улучшить путь до деревни Гнилое болото, т. к. от этого зависит благосостояние этих двух селений. Ни уездное земство, ни тем более губернское земство не имеет никакой возможности удовлетворить это слишком уж местное требование, да оно и не дойдет до них». Заменяем слова «уездное земство» на «муниципальный район», а «губернское земство» — на «субъект Федерации», и эта фраза будет актуальна для большинства субъектов Российской Федерации, хотя эти слова написаны в начале прошлого века.

И в историческом контексте, и в современной практике термин «вопросы местного значения» должен трактоваться не как «не имеющий государственного значения», а как «устанавливающий различные интересы населения в зависимости от того места, в котором проживают граждане». Типизация вопросов местного значения приводит к тому, что в разных городах, районах, поселках именно эти вопросы могут решаться населением совершенно по-разному. Разрешение этих вопросов главным образом зависит именно от местных условий. Общегосударственные же вопросы, независимо от существенно различающихся местных условий, должны решаться единообразно для всех муниципалитетов.

Государственная теория самоуправления. Государственная теория местного самоуправления была разработана Рудольфом Гнейстом и Лоренцем Штейном в середине XIX в. Н. М. Коркунов основным признаком государственной теории считает не самостоятельное заведование собственными, отличными от государственных дел делами, как это принято в общественно-хозяйственной теории, а то, что местное самоуправление осуществляет задачи государственного управления, возложенные на местное сообщество. Осуществление местного самоуправления местными территориальными единицами не по собственному праву, а по уполномочию государства есть одно из принципиальных отличий государственных теорий местного самоуправления от общественной теории и теории свободной общины.

К концу XIX в. государственная теория стала господствующей и в теории, и в практике местного самоуправления в России. Оценивая государственную теорию местного самоуправления, М. И. Свешников приходит к выводу: «Признанием государственного значения за органами местного самоуправления... Штейн открыл для политической науки новые горизонты. Недавний враг — общество вошло в государство, которое должно его сдерживать, и в этом, так сказать, обобществлении государства заключается действительный смысл теории Штейна... Водворение в стране местного самоуправления являлось... проведением конституции на места». Такая оценка значимости разработки государственной теории местного самоуправления, как уже было отмечено, для нашего времени звучит особо актуально, поскольку многие современные специалисты полагают, что в Конституции Российской Федерации содержатся положения, характерные для общественной теории местного самоуправления. Данное утверждение основывается в большей степени на наличии в ст. 12 Конституции Российской Федерации положений о том, что органы местного самоуправления в систему органов государственной власти не входят. Основным положением общественной теории местного самоуправления является не этот признак, а возможность осуществления местного самоуправления по собственному праву, иными словами, по собственному усмотрению. В современной российской трактовке государственной теории местного самоуправления выделяются признаки «огосударствления» местного самоуправления — необходимости

назначения должностных лиц, введения внешнего управления, возможности отмены решений, принятых органами местного самоуправления, и т. п., которые в «классической государственной теории» отсутствуют.

В рамках этой теории принято выделять два основных направления — политическое, связанное с именем Р. Гнейста, и юридическое, которое связывается с Л. Штейном.

Сторонники политического направления связывали самостоятельность органов самоуправления с порядком их формирования. Р. Гнейст полагал, что местное самоуправление должно осуществляться почетными людьми из местного населения на безвозмездной основе, что должно достигаться путем выборности или назначаемости должностных лиц самоуправления, которые осуществляют свои функции местного управления бесплатно.

Политическая теория самоуправления основана на синтезе политического направления государственной теории местного самоуправления и общественной теории самоуправления. Суть данной теории состоит в противопоставлении «земщины» «опричнине» (бюрократическому аппарату, чиновникам). Должностные лица органов самоуправления не являются чиновниками, профессиональными бюрократами, они независимы от центрального правительства, т. к. избираются населением самоуправляющейся территории. Таким образом, местное самоуправление — это деятельность граждан, основанная на принципе самоорганизации, делегировании своим представителям функций социального управления и оплате этой их деятельности. Эти представители не являются частью государственного аппарата, а потому они в административном и в материальном смысле независимы, что дает им возможность принимать на местах объективные решения, исходя из интересов местного населения.

Теория дуализма муниципального управления. Дуалистическая теория местного самоуправления, современное толкование которой изложено в трудах таких зарубежных ученых, как Т. Маунц, О. Зеевальд и др., проистекает из государственной теории местного самоуправления. Н. С. Тимофеев дает следующие характеристики этой теории: невозможность полного разделения собственно местных и общегосударственных дел при одновременном наличии общегосударственного и местного интереса в деятельности местного самоуправления. Органами местного самоуправления реализуются функции как публично-правового, так и частноправового характера, а в деятельности сочетаются государственные (публично-властные) и общественные начала. При государственном характере компетенции органам местного самоуправления в то же время могут делегироваться государственные полномочия. Дуализм, по мнению Н. С. Тимофеева, проявляется и в том, что признание и гарантии местного самоуправления в конституции позволяют рассматривать его как естественное и неотчуждаемое право населения, в то же время организация и деятельность местного самоуправления носят подзаконный характер.

В соответствии с теорией дуализма, в процессе деятельности местные органы выходят за пределы местных интересов и в силу этого должны действовать как инструмент государственной администрации.

Теория социального обслуживания делает упор на удовлетворение потребностей населения.

Приоритетное выполнение задач по обеспечению повседневной жизнедеятельности жителей муниципального образования составляет основу теории социального обслуживания. Как отмечают исследователи, в строгом смысле слова данная теория является концепцией такого социального управления, при котором органы самоуправления рассматриваются как учреждения по обслуживанию населения, по удовлетворению их частных и публичных интересов.

§ 2. Основные модели местного самоуправления

В зависимости от положения местного самоуправления при взаимодействии с органами государственной власти, как правило, выделяют такие модели местного самоуправления, как: континентальная (французская), англосаксонская, смешанная (германская).

Континентальной (французской) модели (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) присущи такие черты:

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

Реформа местного самоуправления, осуществленная в начале 80-х гг. прошлого столетия во Франции, существенно усилила децентрализацию, ликвидировала институт префектов, сократила возможности административного воздействия вышестоящих уровней управления на нижестоящие.

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

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

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

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

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

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

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

Характеризуя американскую правовую доктрину по отношению к муниципалитетам, Томас Дай пишет, что местное самоуправление не упоминается в Конституции США. Хотя мы и рассматриваем американскую феде-

ративную систему как совокупность федерального, штатного и местного уровней власти, с конституционной точки зрения местное управление составляет часть органов штатов. Общины не имеют конституционного права на самоуправление, все их полномочия юридически исходят от штата... в той мере, в какой органы местного самоуправления собирают налоги, регулируют жизнь населения и обеспечивают осуществление служб, они, в сущности, выполняют функции штата, которые последний делегировал им в конституции или в законе. Конституция ФРГ предусматривает возможность создания представительных органов в землях, общинах и союзах общин. И в этом случае правовое регулирование сосредоточено на уровне субъектов.

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

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

Система органов местного самоуправления во многом зависит от стремления центральной власти повысить эффективность государственного управления за счет территориальной реорганизации общин путем их значительного укрупнения. Так, в ФРГ цели реформы определялись следующим образом: «Государственное и коммунальное управления должны быть приспособлены к возрастающим требованиям. Их необходимо укрепить и рационализировать. Усилить коммунальное управление так, чтобы каждая община решала все вопросы собственными силами. Ликвидировать диспропорцию между объемом дел и возможностями». Укрупнение общин проводилось через так называемые регулирующие меры, к которым относились: уничтожение «бесперспективных коммун», содействие добровольным ассоциациям общин и др. Территориальная реформа в ФРГ значительно сокра-

тила количество районов и общин. Если на начало реформы (1963) в стране насчитывалось 24278 общин, то к ее завершению (1974) осталось только 10979 общин. Число районов уменьшилось с 425 до 250.

В США и Великобритании модернизация системы муниципальных органов тоже признается одним из острых вопросов внутривластной ситуации. Во Франции широкое развитие получили специальные межкоммунальные образования: синдикаты, городские дистрикты (округа), расширенные городские коммуны.

Для организации публичной власти и функционирования управления на всех уровнях большое значение имеет понимание и обоснованное применение двух базовых принципов — централизации и децентрализации. В них отчетливо сфокусированы многие проблемы обеспечения.

Для централизации характерны:

- обеспечение целостности государственной и муниципальной системы и «притяжение» их элементов;
- концентрация полномочий по принятию решений на верхних уровнях власти;
- концентрация финансовых, материальных и иных ресурсов;
- иерархичность связей и действий составных частей системы;
- соответствующие структуры и институты власти;
- готовность кадров действовать в жестких режимах.

На введение и использование централизации влияет совокупность таких факторов, как: технико-экономические особенности отраслей и комплексов, обострение ситуации в стране, рассогласованность институтов власти, установление нового политико-конституционного курса. Достижимая при этом определенная эффективность связана с быстротой решений и согласованностью действий, жесткой исполнительной дисциплиной. Важно отметить, что имеются и отрицательные последствия, выражающиеся в росте бюрократизма и отрыве от интересов мест и общественного мнения, в слабом стимулировании участников властно-управленческой и экономической деятельности.

К признакам децентрализации можно отнести:

- приближение публичных органов к объектам управления, к населению;
- обеспеченность преимущественно собственными ресурсами;
- выборность властей и доступность их общественному участию и контролю;
- гарантированная самостоятельность решений и действий;
- специфика структуры институтов (выборность, сессии, съезды, референдумы и т. п.).

В данном случае многое зависит, прежде всего, от законодательного и иного правового обеспечения, когда в тематических и статутных актах удачно регулируются все вопросы.

В Российской Федерации выявить и определить оптимальную меру соотношения централизации и децентрализации очень непросто. Такие процессы протекают, во-первых, в законодательной сфере федерации, когда федеральный центр — то жестко предписывает своими законами рамки деятельности субъектов и содержание их законов, то последние своим законодательством явно превышают собственную компетенцию.

Для корректировки соотношения централистских и децентралистских начал используются разные правовые средства. К их числу относятся положения и соглашения в системе органов исполнительной власти о передаче осуществления части полномочий (ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ).

Перераспределение полномочий и наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Процедуры пока не являются оптимальными, так же, как и уровень деятельности держателей «мандатов».

Особое направление представляет поиск баланса функций между органами государственной власти и местным самоуправлением. Самостоятельность института местного самоуправления в механизме публичной власти придает его отношениям с федеральной и региональной властями более «тонкий» характер, в том числе путем публичных и экономических договоров и соглашений о сотрудничестве и выбора строгих форм «взаимного участия».

До сих пор приходится соизмерять государственно-правовые и экономические процессы и институты централизации и децентрализации. Введение аутсорсинга — один из путей «сброса» государственных функций, что не должно снижать уровень их выполнения. В данном случае необходим контроль.

Совершенствование системы органов местного самоуправления в разных странах не завершено. Наличие устаревших административно-территориальных форм затрудняет решение социально-экономических проблем и не способствует повышению эффективности местного самоуправления. Эффективности стараются достичь за счет сочетания главами местной администрации функций государственного чиновника и должностного лица местного самоуправления при, не стоит забывать, обязательном участии мнения народа с обязательным учетом его интересов.

Лекция 4.

ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Становление и развитие местного самоуправления как самостоятельного правового института.
2. Возникновение и развитие местного самоуправления в период буржуазных революций.
3. Муниципальное и коммунальное управление и самоуправление. Взаимоотношения с органами государственного управления.

§ 1. Становление и развитие местного самоуправления как самостоятельного правового института

В Древней Руси местное самоуправление существовала в вечевой форме управления, которую, по своей сути, можно считать непосредственной и представительной демократией. Летописец Нестор, отобразил такую форму самоуправления в «Повести временных лет»: «Новгородцы до изначала, и Смоленяне, и Кияне и вся власти, яко же на думу на вече сходятся, и на чем старшие сдумают, на том и пригороды станут». Поэтому прообразом самоуправления в России можно считать организацию власти в древнерусских городах (Новгород, Псков и т. д.).

Городское вече (сход жителей) обладало большими правами, включая право приглашения князя, выполнявшего только функции военачальника. В сельской местности издревле существовала крестьянская община на базе общей (общинной) земли, которая могла перераспределяться между ее членами. Однако со времен Ивана IV Грозного, уничтожившего в 1570 г. Новгородскую и Псковскую республики, и вплоть до 1917 г. в России господствовала жесткая система централизованного государственного управления, основанная на царской власти. Но и в этот период самоуправленческие тенденции в российской государственной системе то усиливались, то ослабевали. Так, при том же Иване Грозном «земские» и «губные» старосты, избираемые населением, имели достаточно широкие полномочия, хотя и выполняли по преимуществу поручения центральных властей.

Позднее выборное начало в местном управлении было вытеснено аппаратно-бюрократическим. При Петре I в Москве была учреждена бурмистрова палата (ратуша), а в прочих городах — земские избы и выбранные бурмистры. Однако после смерти Петра стала вновь использоваться система назначения чиновников. Следующий важный шаг в сторону самоуправления

был сделан при Екатерине II, принявшей специальный акт — «Грамоту на права и выгоды городов Российской империи». Появились губернские и уездные дворянские собрания, городские думы, приказы общественного призрения, земские суды. Однако вся система самоуправления, как и прежде, строилась по сословному принципу и функционировала под строгим контролем государственных чиновников: городничих, полицмейстеров и др. После завершения правления Екатерины процесс снова пошел вспять. Вехами в развитии местного самоуправления в России оказались земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II.

Положением о земских учреждениях создавались выборные земские собрания (губернские, уездные), которым поручалось общее заведование местными хозяйственными делами, включая школы, больницы, дома призрения и т. п. Властное влияние общины («мира») на жизнь крестьян было исключительно велико. Общинные (артельные) традиции прочно укоренились в сознании русского и родственных ему народов. Органами городского самоуправления были городская дума и городская управа. Но одновременно с ними на местах существовали и органы государственной власти. Земские и городские органы не были подчинены местной администрации, однако свою деятельность они осуществляли под контролем министра внутренних дел и губернаторов. Даже эти ограниченные права местного самоуправления вызвали недовольство государственных чиновников, обращавших внимание государя на отсутствие единства и согласия в действиях правительственных и местных властей.

Поэтому при Александре III положения о земских и городских учреждениях были пересмотрены с целью усиления государственного влияния на принятие местных решений. Новая попытка проведения реформы местного самоуправления была предпринята после Февральской революции 1917 г. 21 мая 1917 г. Временное правительство России приняло пакет законов о земской и городской реформе. В короткие сроки было воссоздано более 9,5 тыс. волостных земств. Однако довести до конца эту реформу не удалось по причине октябрьского большевистского переворота в октябре 1917 г.

После победы советской власти органы земского и городского самоуправления были заменены системой советов. Идея местного самоуправления, предполагающая известную независимость и самостоятельность местных органов, вступила в противоречие с задачами государства диктатуры пролетариата. В основу советской системы был положен принцип ее единства на всех уровнях и жесткой подчиненности нижестоящих органов вышестоящим. Все советы действовали под контролем коммунистической партии.

Однако необходимость скорейшего выхода из кризиса после гражданской войны вызвала к жизни новую экономическую политику (НЭП) с определенным допущением рыночных методов хозяйствования, некоторой децентрализацией власти и организацией хозяйственного самоуправления на местах. В 1920—1923 гг. при сохранении партийного руководства под

местное управление были переданы землеустройство, благоустройство, часть промышленности, водопровод и канализация, местный транспорт, пожарное, похоронное дело. Появились муниципальные электростанции, стали создаваться коммунальные (муниципальные) банки. В 1925 г. было принято Положение о городских советах, а в 1926 г. — Положение о местных финансах, которые четко определили компетенцию и финансовые ресурсы местных советов в хозяйственной сфере. Активно развивалась муниципальная наука, крупнейшим представителем которой был профессор Л. Велихов. Его фундаментальный труд «Основы городского хозяйства», изданный в 1928 г., и в наши дни сохраняет свою актуальность. В 1927—1928 гг. в СССР начался новый период развития, период «великого перелома» и ускоренной индустриализации, характеризовавшийся резким усилением централизации хозяйственной жизни. Была проведена административно-территориальная реформа, вместо сельских волостей и уездов созданы более крупные районы, лучше приспособленные для централизованного руководства.

Все зачатки самоуправления в городах и в деревне были ликвидированы, а сам термин надолго исчез из употребления. Профессора Велихова репрессировали. Вновь установившаяся жесткая централизованная система руководства была закреплена Конституцией СССР 1936 г. и сохранилась почти без изменений до конца 80-х годов. Формально советская власть была вполне демократичной. По Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. советы избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Был введен институт «наказов избирателей» своим депутатам и система отзыва депутатов, не оправдавших доверия. Из числа депутатов создавались постоянные комиссии для предварительного рассмотрения вопросов, выносимых на сессии советов. Совет избирал из своего состава исполнительный комитет, его председателя и заместителей, подотчетных ему. В подготовленные исполкомами проекты бюджетов можно было вносить поправки на сессиях местных советов.

Однако фактически выборы в советы всех уровней, включая местные, проводились на безальтернативной основе, а кандидатуры единственного претендента по каждому избирательному округу подбирались партийными органами со строгим соблюдением спущенных сверху пропорций (рабочие, крестьяне и интеллигенция, мужчины и женщины, молодые и старые, коммунисты, комсомольцы и беспартийные и т. д.). Нижестоящие советы и исполкомы подчинялись вышестоящим. «Сценарии» сессий советов отрабатывались заранее. Такая система не являлась ни истинным народовластием, ни самоуправлением. Интерес к идее местного самоуправления вернулся с началом перестройки, во второй половине 80-х годов XX в. Развитие малого предпринимательства и расширение местной инициативы в сфере экономики требовало адекватных преобразований в системе местной власти.

В апреле 1990 г. был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Впервые было законода-

тельно закреплено понятие коммунальной собственности. В июле 1991 г. был принят российский закон «О местном самоуправлении в РСФСР». Эти законы позволили начать возрождение местного самоуправления на новых принципах, при демократических, альтернативных выборах и в условиях многопартийности. Система исполкомов с коллегиальной ответственностью за принимаемые решения была заменена системой глав администраций, действующих на принципах единоначалия. Однако сохранялась система вышестоящих и нижестоящих советов. Закон детально регламентировал все полномочия совета и администрации каждого уровня. Глава администрации назначался главой вышестоящей администрации, хотя и с согласия совета.

В условиях радикальных экономических реформ начала 1990-х гг., приведших к резкому ухудшению условий жизни населения, и при отсутствии необходимой правовой, экономической и финансовой базы демократически избранные советы неизбежно вступали в конфронтацию с органами исполнительной власти. Все это закончилось известными событиями октября 1993 г., после которых советы всех уровней были распущены. Переходный период до конца 1995 г. характеризовался доминированием исполнительной власти. Лишь в некоторых регионах были избраны по временным положениям представительные органы местного самоуправления с весьма ограниченными полномочиями. Только после принятия в 1995 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» началось возрождение местного самоуправления в России.

Были избраны новые органы местного самоуправления. В конце 1995 г. Правительством РФ была принята Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. После выполнения ее основных мероприятий в 1999 г. была принята вторая программа — Федеральная целевая программа государственной поддержки развития муниципальных образований и создания условий для реализации конституционных полномочий местного самоуправления. В 1996 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В 1997 г. принят Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», в 1998 г. — Федеральный закон «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». В том же году Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления. В 1999 г. Указом Президента РФ были утверждены Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ. Для организации взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти были созданы Совет по местному самоуправлению в РФ, возглавляемый Президентом России, и Совет руководителей органов местного самоуправления по проблемам социально-экономической реформы при Правительстве РФ. В то же время практика реализации местного самоуправления выявила ряд серьезных недостатков и нере-

шенных проблем. В ряде субъектов РФ полноценные органы местного самоуправления так и не были сформированы, и сохранилась практика назначения глав городов и районов региональными президентами и губернаторами. Изменения в налоговом и бюджетном законодательстве существенно подорвали финансовую базу местного самоуправления и превратили большинство муниципальных образований в дотационные. На органы местного самоуправления был возложен значительный объем государственных полномочий, не обеспеченных финансированием. С 2002 г. в России началась административная реформа, призванная повысить эффективность деятельности всех уровней публичной власти, четко разграничить между ними полномочия и ответственность, привести финансовые ресурсы каждого уровня в соответствие с объемом полномочий. Существенным ее компонентом стала реформа местного самоуправления. В 2003 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, который должен был вступить в силу с 1 января 2006 г. В дальнейшем в него было внесено множество изменений и дополнений, в том числе срок вступления закона в полную силу был отодвинут на 1 января 2009 г. в связи с финансовой необеспеченностью и неготовностью вновь образованных муниципальных образований (особенно сельских поселений) к его реализации. Реформирование и становление системы местного самоуправления в современной России, фактически начавшиеся с 1990 г. с принятием закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», продолжается и в настоящее время, объединяя в себе элементы и преимущества как государственного, так и общественного самоуправления. Таким образом, местное самоуправление в Российской Федерации нельзя считать полностью сформированным, его модернизация, поиск моделей функционирования, максимально приближенных к интересам людей, осуществляется в контексте тенденций социально-экономического развития государства.

§ 2. Возникновение и развитие местного самоуправления в период буржуазных революций

Идея местного самоуправления, зародившись и развиваясь теоретически, практическую реализацию получила в период буржуазных революций. Возможным объяснением этого является то обстоятельство, что становление местного самоуправления было связано с процессами перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу. Оплотом нарождавшейся буржуазии являлись города, требовавшие самостоятельности в управлении местными делами, свободы общинного управле-

ния от надзора и вмешательства со стороны центральных властей. Во второй половине XIX в. подобное управление на местах стало именоваться местным самоуправлением, что отражало реалии того времени, в частности слабую экономическую взаимозависимость и относительную изолированность территориальных единиц, что определило тенденцию к управленческому партикуляризму на местах. Каждое местное сообщество занималось исключительно своими проблемами и не очень интересовалось положением дел в других сообществах. Такая ситуация нашла отражение в получивших значительное распространение либеральных западноевропейских воззрениях на экономику и государство, в рамках которых независимость местного самоуправления от государства казалась вполне естественной. Не случайно в научной литературе концепция местного самоуправления определяется как продукт либерально-демократического государства.

Наиболее полно эти тенденции получили развитие в ходе реформ местного самоуправления в 70—80-е гг. XIX в. Следует обратить внимание на то, что, несмотря на национальный характер реформ, в основе их лежат общие причины. Необходимость демократических преобразований учитывается, но не носит преобладающего характера. На первом месте оказывается курс на усиление зависимости местного самоуправления от государственных интересов. На смену теоретическим установкам, получившим развитие в ходе буржуазно-демократических революций и заключающимся в самостоятельности местного самоуправления, базирующегося на выборности местных властей, приходит иное понимание их природы и роли.

Следует признать, что эти процессы носят объективный характер. На смену «естественному праву на местное самоуправление» приходит самоуправление, вписанное в реализацию государственной политики. В каждой из реформ осуществляются эволюционные процессы, заключающиеся в устранении внешней, еще формально допускаемой независимости местного самоуправления от государства, в местное самоуправление, интегрированное в государство с допускаемой и регулируемой государством «свободой» внутри государства. На ходе реформ сказываются причины, связанные не только с изменением функций государства, но и с необходимостью повышения эффективности управления делами общества.

§ 3. Муниципальное и коммунальное управление и самоуправление. Взаимоотношения с органами государственного управления

Управление муниципальным образованием как системой состоит из управления подсистемами: управление муниципальной собственностью, финансовыми ресурсами, управление социальными процессами, управление

сферой оказания жилищно-коммунальных услуг, управление образованием, здравоохранением и т. д.

Примечательная особенность состояния важнейшего института народовластия заключается в том, что сегодня местное самоуправление выступает как самоуправление его органов (к тому же не всегда оптимально выполняющих свои функции), а не самого населения, как это должно быть по определению. Члены местных сообществ слабо вовлечены в решение самоуправленческих дел. Ими заправляют во многих местах исключительно органы местного самоуправления, связанные с населением через выборы. Причем наибольших результатов в разных сферах местной жизни — жилищно-коммунальном хозяйстве, жилищном строительстве, благоустройстве, образовании, здравоохранении и др. — добиваются органы местного самоуправления в крупных и средних городах. Здесь наиболее развита инфраструктура, шире пообъектный состав муниципальной собственности и возможности финансового маневра. В Нижнем Новгороде, Омске, Томске, Иркутске, Челябинске, Свердловске, Саратове и ряде других городов муниципалитеты успешно осваивают новые экономические рычаги управления, умело распоряжаются муниципальной собственностью, используя рыночные отношения и развивая внешнеэкономические связи.

Жилищно-коммунальное хозяйство, будучи государственным, слишком долго находилось на обочине забот о нем собственника. Преобразование государственных предприятий в муниципальные не принесло успеха. Руководители и работники МУПов не заинтересованы в снижении затрат и повышении эффективности своей деятельности. Ведь их предприятия — монополисты в своей сфере деятельности. Органы местного самоуправления, создавая МУПы, выступают, с одной стороны, в качестве учредителя предприятия, с другой — в качестве органов, ответственных за реализацию значимых социальных функций, осуществление которых возлагается ими на предприятие, и во многих случаях — как органы, дотирующие деятельность этого предприятия.

Вопросы местного значения. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ вопросы местного значения — это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых, в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом № 131-ФЗ, осуществляется населением или органами местного самоуправления самостоятельно.

Таким образом, согласно концепции, заложенной в первоначальной редакции указанного закона, первый отличительный признак вопросов местного значения — их направленность на непосредственное жизнеобеспечение населения и их локальный характер. Последствия решений этих вопросов должны в принципе ограничиваться территорией данных муниципальных образований.

Второй особенностью вопросов местного значения, как она определяется ФЗ № 131-ФЗ, является их самостоятельное решение муниципалитетами. Оптимальный вариант самостоятельности в данном случае предполагает их решение за счет местных бюджетов. ФЗ № 131-ФЗ определяет перечень вопросов местного значения как закрытый, гарантируя тем самым отграничение сферы муниципальной деятельности от сферы деятельности органов государственной власти. Концепция закона в его первоначальной редакции заключалась в том, что все, что не отнесено законом к вопросам местного значения, относится к сфере деятельности органов государственной власти и не может обеспечиваться средствами местного бюджета. Любое дело, поручаемое органам местного самоуправления органами государственной власти, поскольку оно не входит в рамки вопросов местного значения, является государственным делом и должно обеспечиваться субвенциями из регионального или федерального бюджета. Таким путем ставилась преграда практике так называемых нефинансируемых мандатов, когда на органы местного самоуправления возлагались обязанности без всякого их подкрепления материальными и финансовыми ресурсами, что привело к тяжелому финансовому положению органов местного самоуправления и до сих пор серьезно ограничивает их возможности в решении вопросов местного значения.

Третья отличительная особенность вопросов местного значения заключается в том, что самостоятельное их решение гарантируется закреплением в законе состава муниципального имущества применительно к этим вопросам (ст. 50). Реальная возможность решать какие-либо иные вопросы во многих случаях появляется, если состав узаконенного имущества соответственно расширяется.

Четвертая отличительная особенность вопросов местного значения заключается в том, что они относятся к компетенции муниципального образования как такового. Формулу Федерального закона № 131-ФЗ о вопросах местного значения соответствующего муниципального образования (ст.ст. 14—16) следует понимать в том смысле, что эти вопросы решаются либо населением непосредственно, либо органами местного самоуправления, создаваемыми прямо или опосредованно тем же населением.

Как уже отмечалось выше, объем муниципальной деятельности столь велик, что население само не в состоянии его освоить. Поэтому основную долю вопросов местного значения решают органы местного самоуправления. В то же время население может в зависимости от обстоятельств решить любой из этих вопросов. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет, что на местный референдум выносятся вопросы местного значения.

У муниципального образования в лице соответствующего территориального сообщества, т. е. проживающего в данном муниципальном образова-

нии населения, может быть своя собственная «исключительная» компетенция. Напомним, что федеральным законом, Конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Выше отмечалось, например, что, в соответствии с ФЗ № 131-ФЗ (ст. 56), вопросы введения и использования средств самообложения граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан). На сходах граждан, проводимых в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек решаются все важнейшие вопросы местного значения поселения.

Пятая примечательная черта вопросов местного значения состоит в том, что они определяются применительно к конкретным типам муниципальных образований. ФЗ № 131-ФЗ определяет перечень вопросов местного значения отдельно для муниципальных образований городских и сельских поселений, для муниципальных районов и для городских округов. Перечень вопросов местного значения для внутригородских муниципальных образований городов федерального значения устанавливается законами городов федерального значения с учетом соответствующих положений ФЗ и исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Такой подход к определению вопросов местного значения позволяет лучше учесть особенности содержания деятельности муниципалитетов различных типов, специфические условия их деятельности.

Взаимоотношения с органами государственного управления. Как известно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Тем не менее органы местного самоуправления не лишены права взаимодействовать или вступать в различного рода взаимоотношения с органами государственной власти РФ, поскольку в России органы местного самоуправления не только обязаны решать повседневные вопросы жизнеобеспечения населения, но и вправе осуществлять отдельные государственные полномочия.

При передаче органам местного самоуправления тех или иных государственных полномочий и их реализации органы государственной власти РФ обязаны вступать во взаимоотношения с органами местного самоуправления в ходе контроля за надлежащим исполнением переданных полномочий.

Такой контроль могут осуществлять федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие отраслевое управление: Минрегион России, Минтранс России, Минсоцразвития России, Минобрнауки России и др.

Формы взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления при исполнении переданных отдельных государ-

ственных полномочий могут быть различными. Однако все они основаны на координации действий органов местного самоуправления при реализации ими отдельных государственных полномочий.

Координация действий органов местного самоуправления при осуществлении переданных государственных полномочий включает: участие органов местного самоуправления в подготовке и (или) обсуждении проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти; подготовку и выдачу методических материалов федеральными органами исполнительной власти по исполнению органами местного самоуправления переданных государственных полномочий или оказанию публичных услуг; согласование с органами местного самоуправления некоторых вопросов; выдачу разрешений органам местного самоуправления на совершение отдельных юридически значимых действий.

Соответственно, формы взаимоотношений и будут зависеть от вида координационных действий, совершаемых в отношении органов местного самоуправления. Например, участие органов местного самоуправления в законопроектной или нормотворческой деятельности органов государственной власти предполагает такую форму взаимоотношений, как совместная работа, сотрудничество. Подготовка методических материалов предполагает такую форму взаимоотношений, как консультирование, разъяснение, толкование и т. д.

Формы взаимоотношений органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления могут возникать только на основе законодательства, поэтому основанием их возникновения могут быть и публично-правовые, и гражданско-правовые нормы права.

Вступление во взаимоотношения и прекращение взаимоотношений указанных органов власти могут осуществляться также только на базе норм права. Особенно актуальным это стало при проведении административной реформы, когда возникла острая необходимость таким образом организовать оказание публичных услуг, чтобы граждане могли минимизировать количество времени, средств и сил при получении той или иной государственной услуги. При создании многофункциональных центров обязанность территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оказывающих государственные услуги, в административные регламенты оказания государственной услуги было включено положение об обязанности взаимодействия с органами местного самоуправления для того, чтобы оперативно решать все вопросы, возникающие в период предоставления государственной услуги.

Лекция 5.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Обеспечение качества жизнедеятельности граждан как главное направление в деятельности органов местного самоуправления.
2. Формирование механизма разграничения полномочий между уровнями публичной власти.
3. Совершенствование правовых основ местного самоуправления.

§ 1. Обеспечение качества жизнедеятельности граждан как главное направление в деятельности органов местного самоуправления

Полномочия в сфере здравоохранения конкретизированы в целом ряде законодательных актов, основным из которых является Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации», положениями главы 3 (ст.ст. 14—17) которого установлены полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Согласно ст. 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации» медицинская помощь организуется и оказывается в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, обязательными для исполнения на территории Российской Федерации всеми медицинскими организациями, а также на основе стандартов медицинской помощи, за исключением медицинской помощи, оказываемой в рамках клинической апробации.

Порядки оказания медицинской помощи и стандарты медицинской помощи утверждаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

С учетом порядков оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи, а также с учетом особенностей половозрастного состава населения, уровня и структуры заболеваемости населения Российской Федерации, основанных на данных медицинской статистики, формируются программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

В соответствии с ч. 4 ст. 35 («Базовая программа обязательного медицинского страхования») Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» страховое обеспечение в соответствии

с базовой программой обязательного медицинского страхования устанавливается, исходя из стандартов медицинской помощи и порядков оказания медицинской помощи, установленных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Следует отметить, что порядки и стандарты медицинской деятельности, согласно законодательству и материалам судебной практики, являются правовой основой для проведения судебно-медицинской экспертизы и принятия решения о доброкачественности (полноте) оказания медицинской помощи.

В соответствии с жилищным законодательством (ст. 49 Жилищного кодекса Российской Федерации, далее — Жилищный кодекс) малоимущим гражданам, признанным по установленным им основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном Жилищным кодексом порядке.

Малоимущими гражданами являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Для определения целевых значений государственной политики выравнивания условий социально-экономического развития регионов необходимо сформировать набор удельных показателей инфраструктурной обеспеченности населения, позволяющий проводить сравнительную оценку различных регионов и их территорий. Расчет обеспеченности как функции, отражающей причинно-следственную связь между демографическими и социально-экономическими показателями развития территорий, является перспективным подходом к определению «стандарта благополучия», позволяющим отразить объективную картину уровня жизни населения.

Целевые значения обеспеченности определяются набором свойств — аспектов территории, определяющих качество жизни, экономические условия и перспективы. Опираясь на мировой опыт, можно выделить ряд категорий инфраструктурной обеспеченности, которые признаются определяющими характеристиками территориального развития:

- развитие человеческого капитала (количество мест в образовательных учреждениях на душу населения, уровень занятости и безработицы экономически активного населения, возможности трудоустройства лиц с высшим образованием, обладающих высокой квалификацией);

- среда проживания (жилищная обеспеченность, уровень развития транспортной системы и ЖКХ, состояние окружающей среды);

— доступность товаров и услуг (оценка реальных доходов на душу населения, прогноз средней и минимальной заработной платы, пенсий, пособий, определение не только количественных, но и качественных показателей обеспеченности населения объектами здравоохранения, социального обеспечения, развитие потребительского рынка);

— уровень культурной жизни (параметры обеспеченности, характеризующие многообразие, культурную значимость, социальную ориентированность культурных объектов, развитие туризма);

— безопасность (обеспеченность инфраструктурой экстренного реагирования и системой безопасности).

Вместе с тем существенной социальной проблемой остается значительная территориальная дифференциация уровня оплаты труда. В среднем заработная плата в регионах может различаться в четыре раза, что, в свою очередь, приводит к диспропорциям в социальном и демографическом развитии.

Наиболее высокий уровень среднемесячной начисленной заработной платы за первое полугодие 2016 г. отмечался в Ямало-Ненецком, Чукотском и Ненецком автономных округах (86 520 руб., 84 337 руб. и 72 833 руб. соответственно).

Наиболее низкий — в Республике Дагестан (18 940 руб.). Это во многом объясняется величиной прожиточного минимума в данных субъектах Российской Федерации. Так, в Ненецком автономном округе прожиточный минимум равен 20,3 тыс. руб., что в два раза больше среднего по России. Значительные различия также встречаются в пределах одного федерального округа. Так, за период с января по ноябрь 2016 г. размер среднего заработка в Ивановской области (21 544 руб.) в 1,5 раза ниже, чем в Калужской области (30 927 руб.). При этом величина прожиточного минимума в Ивановской области выше (9613 руб. и 9593 руб. соответственно).

Кроме того, наблюдается значительная дифференциация по уровню заработной платы отдельных категорий работников социальной сферы и науки, в том числе в пределах одного федерального округа. Так, заработная плата социальных работников за первое полугодие 2016 г. в Москве более чем в четыре раза превышает доходы их коллег в Костромской области (53 833 руб. и 12 524 руб. соответственно). Это объясняется, в том числе, отсутствием на федеральном уровне единых отраслевых положений по оплате труда, Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений либо базовых окладов (базовых должностных окладов), базовых ставок заработной платы по профессиональным квалификационным группам. Подобная ситуация приводит к оттоку трудовых ресурсов, в частности высококвалифицированных профессий, из «дефицитных» регионов в регионы-«доноры» при равных условиях и нормах труда.

Важнейшая социальная задача — устранить неравенство между жителями разных регионов в возможности получения качественного образования

всех уровней. Одно из актуальных направлений — обеспечение стопроцентной доступности дошкольных учреждений.

На 2016 г. в среднем по России охват детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольным образованием составлял 98,81 %. В 63 субъектах Российской Федерации доступность дошкольного образования практически стопроцентная, в 10-ти из них уровень доступности — от 99 % до 99,9 %, в шести регионах — от 95 % до 99 %.

Наиболее острой проблема обеспечения доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 3 до 7 лет остается в шести субъектах Российской Федерации: в республиках Дагестан (79,21 %), Ингушетия (44,74 %), Крым (76,38 %), Тыва (94,2 %), в Забайкальском крае (90,94 %) и Севастополе (92,62 %).

По данным ежемесячного мониторинга, численность детей в возрасте от двух месяцев до трех лет, получающих дошкольное образование, составляла на 1 января 2017 г. — 1,069 млн человек, на 1 января 2016 г. — 1,053 млн человек, на 1 января 2015 г. — 964 тыс. человек).

Основными проблемами, возникающими в большинстве субъектов Российской Федерации при обеспечении доступности медицинской помощи, в первую очередь в первичном звене здравоохранения и при оказании скорой медицинской помощи, являются:

- отсутствие необходимой медицинской инфраструктуры для оказания медицинской помощи в полном объеме;

- значительная удаленность медицинских организаций от населенных пунктов и отсутствие дорог с твердым покрытием;

- дефицит медицинских работников.

В организации скорой медицинской помощи в регионах обостряется проблема размещения постов скорой помощи в удаленных населенных пунктах в связи с низкой обеспеченностью медицинскими кадрами и недостаточным финансированием, а также изношенностью автопарка санитарного транспорта.

В Программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. установлено, что время пути до пациента бригад скорой медицинской помощи при оказании скорой медицинской помощи в экстренной форме не должно превышать 20 мин. с момента ее вызова. При этом время доезда бригад скорой медицинской помощи может быть обоснованно скорректировано с учетом транспортной доступности, плотности населения, а также климатических и географических особенностей регионов. На практике время доезда бригад скорой медицинской помощи до больного в краевых и областных центрах может составлять один час и более, а в сельской местности достигать шести и более часов, что при определенных заболеваниях приводит к смерти пациента или его инвалидизации.

§ 2. Формирование механизма разграничения полномочий между уровнями публичной власти

Субъектами федеративных отношений в настоящее время реализуется сложноструктурированный комплекс полномочий. По данным Министерства юстиции Российской Федерации на 18 марта 2017 г., насчитывается: 108 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемых ими самостоятельно за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (предусмотрены п. 2 ст. 26 Федерального закона № 184-ФЗ) — так называемые собственные полномочия субъектов Российской Федерации; 59 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, реализация которых предусматривается другими федеральными законами; 20 полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, реализация которых предусматривается указами Президента Российской Федерации; 162 полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, реализация которых предусматривается постановлениями Правительства Российской Федерации; 118 полномочий Российской Федерации, согласно федеральным законам переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Масштабная законодательная работа по совершенствованию разграничения предметов ведения и полномочий не обеспечила сбалансированность распределения компетенции между органами публичной власти федерального, регионального и муниципального уровней. Сложившаяся в результате многолетних преобразований сложная и нестабильная модель разграничения полномочий между уровнями публичной власти негативно влияет на потенциал субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, является сдерживающим фактором социально-экономического развития страны.

Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, предусмотрено проведение «мониторинга расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, анализ их фактического исполнения, определения минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования для учета потребности в финансировании указанных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета».

Преодоление существующих проблем требует полной инвентаризации нормативно закрепленных и фактически осуществляемых полномочий

и обеспечивающих их реализацию финансовых ресурсов на всех уровнях публичной власти, а также установления пределов децентрализации полномочий с учетом возможностей их организационного и финансового обеспечения.

Политику в области перераспределения полномочий необходимо переориентировать на достижение цели по обеспечению достойного качества жизни населения субъектов Российской Федерации.

Инвентаризация полномочий и обеспечивающих их бюджетных ресурсов должна происходить в постоянном режиме, на базе современных программных средств. Дополнение уже существующих государственных информационных проектов Единым реестром полномочий станет одним из действенных механизмов формирования современного, основанного на передовых информационных технологиях, эффективного управления развитием регионов. Создание Единого реестра полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в виде постоянно обновляемого интернет-портала позволит решить задачи по инвентаризации и перераспределению полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также по их финансовому обеспечению.

При этом должен быть обеспечен открытый доступ к информации о расходных обязательствах и уровне бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, и должна быть обеспечена автоматизированная система обработки получаемых данных. Указанный функционал может быть внедрен в рамках действующей в настоящее время информационной системы ГАС «Управление».

Основные цели, этапы реализации данной задачи, сроки и планирование результатов должны найти отражение в государственной программе Российской Федерации «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами».

Законодательный процесс на федеральном уровне регулируется нормами Конституции Российской Федерации, регламентами Совета Федерации и Государственной Думы, Федеральным законом № 184-ФЗ, а также иными федеральными законами. В данной сфере действует также ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в соответствии с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П и от 14 февраля 2013 г. № 4-П процедурные нарушения при принятии федеральных законов не являются основанием для их признания не соответствующими Конституции Российской Федерации по порядку принятия.

Целесообразно проработать вопрос об учете результатов экспертизы проектов федеральных законов, осуществляемой Счетной палатой Российской Федерации, при рассмотрении Советом Федерации законопроектов

и федеральных законов, приводящих к изменению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Для этого потребуется внесение изменений в Регламент Совета Федерации, согласно которым рассмотрение палатой законопроектов и федеральных законов, приводящих к изменению доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, должно осуществляться с обязательным учетом результатов экспертизы Счетной палаты Российской Федерации, осуществляемой в соответствии с пп. 11 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Кроме того, необходимо внесение в регламенты палат Федерального Собрания изменений, направленных на предотвращение принятия федеральных законов в сфере совместного ведения, в которые на стадии подготовки ко второму чтению включаются проектируемые нормы, относящиеся к предмету ведения субъектов Российской Федерации, но не согласованные с субъектами Российской Федерации, и которые существенно меняют концептуальные положения текста законопроекта, принятого в первом чтении. В случае внесения изменяющих концепцию законопроекта поправок, законопроект следует возвращать к процедуре первого чтения для согласования его положений с органами государственной власти субъектов Российской Федерации. На уровне исполнительной власти запрет на внесение изменяющих концепцию законопроектов поправок может быть установлен нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации.

Системообразующее значение для правового обеспечения государственной политики регионального развития имеют федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако анализ динамики развития федерального законодательства свидетельствует о том, что на способности указанных законов выполнять эту роль негативно сказывается многократное внесение в них изменений. В целях создания условий для стабилизации правовой основы государственной политики регионального развития в Российской Федерации целесообразно закрепить в федеральном законодательстве правило о том, что внесение изменений в федеральные законы № 184-ФЗ и № 131-ФЗ и признание их положений утратившими силу могут осуществляться исключительно отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации или содержащих самостоятельный предмет правового регулирования.

Принимая во внимание пробелы в нормативном правовом регулировании вопросов разграничения полномочий, целесообразно внести в Феде-

ральный закон № 184-ФЗ изменения, содержащие определения ключевых понятий, в частности, «полномочия» и «предметы ведения».

В целях предотвращения случаев необоснованного перераспределения полномочий необходимо наладить механизмы оперативной оценки эффективности осуществления полномочий, предусмотрев при этом единые критерии оценки эффективности реализации полномочий на всех уровнях публичной власти. Для решения этой проблемы требуется проработка возможности создания единой информационной системы оперативной оценки эффективности осуществления полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления и принятия с этой целью соответствующих нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

§ 3. Совершенствование правовых основ местного самоуправления

После принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ) практически ежегодно принимались законы, вносившие в него изменения, что привело к существенному расширению перечня вопросов местного значения. Увеличилось количество переданных органам местного самоуправления государственных полномочий. Был введен новый тип полномочий органов местного самоуправления — так называемые добровольно исполняемые полномочия.

До настоящего времени не решена полностью задача, касающаяся точного определения компетенции органов местного самоуправления. Ряд вопросов местного значения муниципальных образований и полномочий субъектов Российской Федерации четко не разграничены. Аналогичная ситуация сложилась с разграничением вопросов местного значения различных типов муниципальных образований. Имеется ряд проблем, вызванных тем, что на органы местного самоуправления нередко возлагаются не свойственные им задачи, в частности, носящие государственный характер.

В результате очередного этапа муниципальной реформы в 2014 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ были внесены изменения в части регулирования компетенции органов местного самоуправления. Регионам было предоставлено право своими законами перераспределять полномочия между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. По данным Минюста России, в рамках реализации данной новации в 41 регионе были приняты законы субъектов Российской Федерации о перераспределении полномочий между орга-

нами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В 2015 г. такие законы затронули 3,2 тыс. муниципальных образований в 28 субъектах Российской Федерации, в 2016 г. — 5,2 тыс. муниципальных образований в 39 субъектах Российской Федерации.

Как показывает анализ регионального законодательства, наиболее часто перераспределялись полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Из полномочий по решению вопросов местного значения наиболее часто перераспределялись полномочия в сферах территориального планирования, землепользования и застройки, несколько реже — в сфере энерго-, тепло- и водоснабжения, а также полномочия в области здравоохранения, культуры и спорта.

Решения о закреплении таких полномочий за органами государственной власти субъектов Российской Федерации приняты в 10 субъектах Российской Федерации. Масштабные проекты по перераспределению полномочий, охватывающие по несколько десятков полномочий из различных сфер деятельности, реализованы в Московской и Орловской областях, а также в Ненецком автономном округе. Так, например, законом Московской области от 24 июля 2014 г. № 106/2014-ОЗ «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области» органы государственной власти Московской области фактически изъяли 19 полномочий у городских поселений, 7 полномочий — у сельских поселений, 23 полномочия — у муниципальных районов, 21 полномочие — у городских округов.

Согласно этому закону наиболее важные вопросы жизни Подмоскovie были выведены из-под сферы компетенции местного самоуправления и переданы на решение Правительству Московской области. Прежде всего, это вопросы градостроительной политики и распоряжения землей. Так, Правительству Московской области переданы полномочия по: утверждению генеральных планов городских и сельских поселений; подготовке планов землепользования и застройки; подготовке и утверждению документации по планировке территории; утверждению градостроительного плана земельного участка; выдаче разрешений на строительство, на ввод объекта в эксплуатацию.

По мнению субъектов Федерации, в отличие от передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий (ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ), предусматривающей соответствующие процедуры и финансовые гарантии, защитных мер от принудительного изъятия субъектами Российской Федерации полномочий и вытекающих

из этого финансовых средств у органов местного самоуправления не имеется.

Кроме того, существующая процедура «перераспределения» полномочий носит фактически односторонний характер. В связи с этим необходимо установить, что такое перераспределение возможно только в случаях:

а) обращения представительного органа местного самоуправления в орган государственной власти субъекта Российской Федерации о невозможности по различным основаниям исполнения того или иного муниципального полномочия;

б) получения заключения о невозможности или явной нецелесообразности исполнения муниципального полномочия органом местного самоуправления.

Практически во всех регионах сохраняется механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации (например, содержание и оборудование скотомогильников), что, скорее, должно быть предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в силу особой природы данной проблемы.

Кроме того, как показывает анализ регионального законодательства, значительное число субъектов Российской Федерации вновь наделили сельские поселения целым рядом изъятых у них вопросов местного значения. Так, по данным Министерства юстиции Российской Федерации расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений закреплены за 13 884 сельскими поселениями в 2015 г. и 14 191 сельским поселением в 2016 г.: от 1 до 10 вопросов местного значения дополнительно закреплено за 4567 сельскими поселениями (в 2015 г. — 4062); более 11 вопросов местного значения дополнительно закреплены за 6029 сельскими поселениями (в 2015 г. — 5372); все вопросы местного значения дополнительно закреплены за 3595 сельскими поселениями (в 2015 г. — 4450).

Данная сфера регулируется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом № 131-ФЗ, с изменениями и дополнениями, внесенными в том числе Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме того, Советом Федерации одобрен Федеральный закон от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», касающийся преобразования городских и сельских поселений

в городские округа, где затронуты вопросы перераспределения полномочий в связи с преобразованием муниципальных образований.

Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, предусмотрен «мониторинг расходных обязательств органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, анализ их фактического исполнения, определения минимально необходимых для исполнения таких обязательств объемов финансирования для учета потребности в финансировании указанных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета».

Данная сфера регулируется также конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации. Целесообразно провести анализ соответствия полномочий органов местного самоуправления, закрепленных отраслевым законодательством, вопросам местного значения, установленным Федеральным законом № 131-ФЗ. Следует также рассмотреть вопрос об исключении из перечней вопросов местного значения муниципальных образований не свойственных им функций и полномочий, предусмотрев возможность наделения их отдельными государственными полномочиями при условии предоставления необходимого и достаточного материального обеспечения для осуществления передаваемых полномочий. Перераспределение полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципалитетами, между муниципальными образованиями различного уровня должно осуществляться с учетом имеющейся имущественной, финансовой возможности эффективного исполнения указанных полномочий, достижения поставленных социально-экономических целей.

В комплексном анализе нуждается также введенный в законодательство механизм перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации с передачей полномочий по решению вопросов местного значения от органов местного самоуправления органам исполнительной власти субъектов Федерации. Указанный анализ необходимо также осуществлять в части выявления отраслевых федеральных законов, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в которых использование механизма перераспределения полномочий представляется наиболее эффективным с точки зрения финансовых, организационных и материально-технических возможностей соответствующих муниципалитетов.

Усиление ответственности органов местного самоуправления за социально-экономическое развитие территорий является одним из условий поступательного развития муниципальных образований.

В настоящее время применение к органам местного самоуправления и должностным лицам на местах мер ответственности не в полной мере

коррелирует с их вкладом в развитие экономики и социальной сферы муниципальных образований. Данная сфера регулируется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также конституциями (уставами) и законодательством субъектов Российской Федерации.

В отношении глав муниципальных образований и глав местных администраций особенности регулирования и применения ответственности за нецелевое использование бюджетных средств установлены в главе 10 Федерального закона № 131-ФЗ. Однако использование установленных законом механизмов в некоторых случаях приводит не к укреплению бюджетной дисциплины, а к ограничению самостоятельности глав муниципальных образований.

Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденными Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13, предусмотрено «применение мер финансовой ответственности муниципальных образований и персональной ответственности глав муниципальных образований (глав местных администраций) за невыполнение принятых при получении межбюджетных трансфертов обязательств по эффективному использованию бюджетных средств и достижению конкретных результатов в развитии соответствующих отраслей экономики и социальной сферы».

В целях повышения эффективности власти на местах целесообразно создать специальные нормативно закреплённые механизмы ответственности органов местного самоуправления за состояние работы по созданию условий для социально-экономического развития муниципальных образований. В частности, разработать проект изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, касающихся установления ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за недостижение запланированных результатов социально-экономического развития муниципального образования.

Ответственное осуществление полномочий органами местного самоуправления подразумевает мониторинг эффективности реализации указанных полномочий. Данный институт был введен Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Однако для данной модели оценки результатов работы органов местного самоуправления был характерен целый ряд недостатков, повлекших за собой низкую степень эффективности практической реализации самой модели. Кроме того, она распространяется только на городские округа и муниципальные районы. Не сформирована единая методология оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Действующая оценка непрозрачна, порой недоступна и непонятна для населения.

Необходимо сформировать единую методологию оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, содержащую конкретные показатели социально-экономического развития муниципальных образований, сделать ее прозрачной, доступной и понятной для населения. Указанные положения целесообразно отразить в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации.

Качество жизни граждан напрямую зависит от того, насколько эффективна власть на самом близком к населению уровне. Люди судят обо всем государственном аппарате по тому, как работают его «нижние» этажи. Отношение к власти у населения формируется в первую очередь на фоне общения с муниципальными служащими, от личных качеств, профессионализма которых, информационной открытости деятельности органов местного самоуправления и действенности механизмов ответственности зависит повседневная жизнь людей.

Таким образом, проведение эффективной социально-экономической политики на местах требует соответствующего кадрового обеспечения. Развитие местного самоуправления обусловлено не только объемом полномочий и доходных источников, но и качеством подготовки местных управленцев. Однако ситуация с кадрами местного самоуправления в настоящее время проблемна.

Остро ощущается нехватка служащих, имеющих опыт работы и соответствующее образование. Особенно остро это ощущается на уровне сельских поселений. В современных условиях потребность в квалифицированных управленцах на местах многократно возрастает.

Данная сфера регулируется Федеральным законом № 131-ФЗ, Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», а также законодательством субъектов Российской Федерации. В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» предусмотрена необходимость разработки проекта федерального закона, предусматривающего расширение перечня выборных муниципальных должностей.

Необходимо создать общегосударственную систему кадрового обеспечения муниципальных образований, что потребует уточнения положений о нормировании штатной численности, квалификационных требований и оплаты труда работников органов местного самоуправления, организации их профессиональной подготовки и переподготовки.

В этих целях предлагается разработать и внедрить: систему непрерывного профессионального развития муниципальных служащих; меры, направленные на повышение престижа и авторитета муниципальной службы; систему стимулирования муниципальных служащих на основе показателей результативности их деятельности. Указанные изменения целесооб-

разно отразить в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Необходимо принятие государственных программ подготовки кадров для органов местного самоуправления на федеральном и региональном уровнях, предусматривающих достаточное финансирование из средств федерального и регионального бюджетов. Важное место в этой работе должно отводиться программам подготовки, переподготовки и повышения квалификации — они должны быть направлены на улучшение качественного состава и повышения профессионального уровня, как муниципальных служащих, так и глав муниципальных образований, а также депутатов представительных органов местного самоуправления.

Лекция 6.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Международно-правовые акты в сфере местного самоуправления.
2. Федеральное законодательство в сфере местного самоуправления.
3. Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.
4. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления.

§ 1. Международно-правовые акты в сфере местного самоуправления

Международным правовым фундаментом местного самоуправления в Российской Федерации являются:

— 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 (Страсбург, 15 октября 1985 г.).

Особое место среди международных правовых документов занимает Европейская хартия местного самоуправления, которая была подписана Российской Федерацией 28 февраля 1996 г. и ратифицирована 5 мая 1998 г.

Посредством Европейской хартии закрепляется понятие местного самоуправления, основные принципы, заложенные в основу организации

местного самоуправления, компетенции местного самоуправления, порядок реализации полномочий, основные направления формирования муниципальных финансовых ресурсов, гарантии самостоятельности местного самоуправления, наряду с защитой прав местного самоуправления.

Местному самоуправлению характерна система норм, которая служит источниками международного права. Они объединены в Европейскую хартию местного самоуправления, ратифицированную Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления».

Хартия закрепляет основополагающие положения по организации местного самоуправления:

- основные полномочия и компетенция органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом;

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

- публичная власть должна осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину;

- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в порядке, установленном законом;

- при делегировании полномочий центральными или региональными органами местным органам самоуправления последние должны, насколько это возможно, обладать свободой применять их в соответствии с местными условиями;

- в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, с ними проводятся консультации, насколько это возможно — заблаговременно и в соответствующей форме;

- при изменении территориальной сферы полномочий органов местной власти проводятся предварительные консультации с соответствующими местными общинами, по возможности путем проведения референдума там, где это позволяет закон и т. д.

Россия подписала Хартию 28 февраля 1996 г. и ратифицировала ее 5 мая 1998 г. В случае противоречия любого положения законодательства Российской Федерации Европейской хартии, должны применяться нормы Хартии.

Законодательство в сфере местного самоуправления, принятого в рамках СНГ предусматривает такие международные правовые акты, как:

1. Модельный закон об общих принципах организации местного самоуправления, принят Межпарламентской Ассамблеей государств — участ-

ников СНГ в г. Санкт-Петербурге 6 декабря 1997 г. Названный закон в соответствии с конституцией государства — участника Содружества Независимых Государств определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, устанавливает организационные, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления, а также государственные гарантии его осуществления в государстве — участнике СНГ;

2. Модельный закон об общих принципах и порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, принят Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 7 декабря 2002 г. Названный закон в соответствии с конституцией и законом государства — участника Содружества Независимых Государств, регулирующим общие принципы организации местного самоуправления, определяет общие принципы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и передачи необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств, а также принципы осуществления контроля за реализацией указанных полномочий органами государственной власти.

Является важным тот факт, что к системе источников муниципального права относятся международные договоры, соглашения. В соответствии с международным законодательством в сфере местного самоуправления, граждане иностранных государств, которые постоянно проживают на территории муниципального образования, имеют полное право на принятие участия в выборах и референдумах по вопросам местного значения.

§ 2. Федеральное законодательство в сфере местного самоуправления

Основным правовым актом в группе нормативных правовых актов федерального уровня является Конституция Российской Федерации, предусматривающая: гарантированность местного самоуправления со стороны государства; самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий; осуществление местного самоуправления населением как непосредственно, так и через представителей; обособленность органов местного самоуправления от системы органов государственной власти; осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций; отнесение общих принципов организации системы местного самоуправления к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации закрепляет комплекс муниципальных институтов: институты местного самоуправления как основа конституционного строя, одна из форм народовластия; институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления; ин-

ституты организации и функционирования местного самоуправления как особой публичной власти; институт муниципальной собственности.

В развитие конституционных принципов местного самоуправления в 2003 г. был принят Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Посредством данного закона подлежат регламентации: общие положения организации местного самоуправления; принципы территориальной организации местного самоуправления; перечень вопросов местного значения для каждого типа муниципального образования; порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями; формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления; система органов и должностных лиц местного самоуправления; система муниципальных правовых актов; финансово-экономическая основа местного самоуправления; порядок осуществления межмуниципального сотрудничества; основания и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения, в закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, на приграничных территориях; порядок вступления в силу Федерального закона № 131 и особенности осуществления местного самоуправления в переходный период.

В настоящее время Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» считается наиболее масштабным законом, требующим принятия нормативно-правовых актов на всех уровнях власти и длительных подготовительных работ по его реализации.

Нормы, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, содержатся и в федеральных кодификационных законах. Гражданский кодекс Российской Федерации определяет, какое имущество является муниципальным, закрепляет положения о порядке образования, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Основные принципы организации местных финансов, источники формирования муниципальных финансовых ресурсов закреплены в Бюджетном кодексе Российской Федерации. Налоговый кодекс Российской Федерации закрепляет перечень местных налогов и сборов, определяет налоговые ставки. Земельный кодекс Российской Федерации закрепляет полномочия органов местного самоуправления в земельной сфере. Градостроительный кодекс Российской Федерации подразделяет городские, сельские подразделения на виды в зависимости от численности населения, устанавливает требования к описанию и утверждению границ муниципальных образований.

Существуют группы федеральных законов, посредством которых регулируются вопросы местного самоуправления:

1. Законы, регулирующие только отдельные вопросы муниципального управления, например, Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

2. Отраслевые законы, регулирующие отдельные отрасли или сферы общественной жизни. Данные законы не относятся к специальным правовым актам о местном самоуправлении и составляют законодательную основу других отраслей права, но в той или иной степени затрагивают вопросы местного самоуправления. Например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле», Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и другие законы.

На сегодняшний день существует большое количество федеральных законов, в которых отражаются нормы, касающиеся сферы местного самоуправления. Также правовую основу местного самоуправления составляют немалое количество подзаконных нормативных правовых актов:

1. Указы Президента Российской Федерации: от 22 декабря 1993 г. № 2265 «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»; от 2 ноября 2007 г. № 1451 «О Совете при Президенте РФ по развитию местного самоуправления»; от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации» и т. д. Источником права также являются ежегодные послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ.

2. Постановления Правительства РФ, например, от 27 декабря 1995 г. № 1251 «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления» и т. д.

Важную роль в функционировании местного самоуправления играют решения судебных органов. Вопрос о том, являются ли акты Конституционного Суда РФ источниками права, остается дискуссионным. Данная проблема касается не только муниципальной отрасли права, но и практически всех правовых образований. По сути, обсуждаемая проблема свелась к двум позициям. Первая основывается на том, что Конституционный Суд, толкуя Конституцию, проверяя конституционность закона, не может не вводить тем

самым нормы прямого действия. Отсюда характеристика актов Конституционного Суда как актов нормативного характера.

Необходимо отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации не осуществляет правотворческой функции, тем не менее его решения имеют общеобязательный характер. Вопросы местного самоуправления являются одной из основных проблем, по которым Конституционный Суд РФ выносил решения. Постановления Конституционного Суда РФ о местном самоуправлении, как правило, содержат целый комплекс положений, имеющих нормативный характер и относящихся к порядку решения следующих вопросов: определение и изменение территориальных основ местного самоуправления; определение структуры органов местного самоуправления; взаимоотношения муниципальных и государственных органов власти; порядок делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления; осуществление государственного (административного) контроля за органами местного самоуправления; порядок приватизации отдельных объектов муниципальной собственности; защита муниципальных избирательных прав граждан; порядок отзыва выборных лиц местного самоуправления и т. д.

Решения Конституционного Суда РФ вступают в силу немедленно после провозглашения, действуют непосредственно и не подлежат утверждению другими органами и должностными лицами.

Также, наряду с решениями судебных органов вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в различных сферах урегулированы в актах федеральных министерств, служб, ведомств.

§ 3. Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления

Самостоятельную группу составляют нормативные правовые акты, которые принимаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации и деятельности местного самоуправления. Место особой важности среди них занимают конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, в которых правовое регулирование местного самоуправления осуществляется при помощи самостоятельного раздела. Очень важное место занимают законы субъектов Российской Федерации, затрагивающие вопросы местного самоуправления.

В субъектах Российской Федерации законы о местном самоуправлении приняты, в основном, повсеместно. В таких законах подлежат установлению:

— основные понятия и термины местного самоуправления;

- правовые основы местного самоуправления;
- основные принципы местного самоуправления;
- организационно-правовой статус муниципальных образований субъекта РФ;
- процедура регистрации уставов муниципальных образований;
- формы прямого волеизъявления жителей и другие формы осуществления местного самоуправления;
- система и способы формирования органов местного самоуправления;
- компетенция органов местного самоуправления;
- механизмы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти;
- финансово-экономические основы местного самоуправления;
- формы межмуниципального сотрудничества;
- правовые гарантии местного самоуправления;
- формы ответственности органов местного самоуправления,

а также контроль и надзор за их деятельностью.

В регулирование вопросов местного самоуправления вносят конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации приняты законы: о референдумах; о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований; о порядке отзыва депутата представительного органа и иных выборных лиц местного самоуправления; о правовых актах органов местного самоуправления; о порядке регистрации уставов муниципальных образований; о порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ; о муниципальной службе; об ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; о бюджетном устройстве и бюджетном процессе; о порядке ведения реестра объектов, находящихся в муниципальной собственности, и др. Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении формировалось одновременно с федеральным законодательством, а в некоторых субъектах даже с некоторым опережением.

К другим нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации кроме конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации относятся нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанным актам отводятся нормы ст. 22 Закона об организации органов власти субъектов Российской Федерации, это:

- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных актов Президента

Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, конституции (устава) и законов субъекта Российской Федерации издает указы (постановления) и распоряжения;

— акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятые в пределах их полномочий, обязательны к исполнению в субъекте Российской Федерации;

— акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения России и ее субъектов, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Правительства Российской Федерации, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

§ 4. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

Четвертую группу составляют правовые акты муниципального (местного) уровня. Действующий Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» регламентирует виды правовых актов, которые принимаются на местном уровне: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан; нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования; правовые акты главы местной администрации; правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления, адресованные подчиненным административным структурам, поэтому правовой формой этих правовых актов являются распоряжения и приказы.

Органы местного самоуправления также наделены правом на заключение: соглашений о передаче осуществления части своих полномочий; на объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения; договоров с органами территориального общественного самоуправления на осуществление хозяйственной деятельности с использованием средств местного бюджета и т. д.

Муниципальные правовые акты издаются в процессе практического решения задач и осуществления функций местного самоуправления. Право-

вые акты органов местного самоуправления устанавливают, изменяют и прекращают муниципально-правовые отношения.

Муниципальные правовые акты являются обязательными для исполнения на территории муниципального образования, в случае если они документально оформлены как решения, принятые населением непосредственно, органами или должностными лицами местного самоуправления. Муниципальные правовые акты устанавливают либо изменяют общеобязательные правила или имеют индивидуальный характер по вопросам местного значения и в связи с выполнением отдельных государственных полномочий, возложенных на органы местного самоуправления федеральными и региональными законами.

Муниципальные правовые акты образуют систему, которая включает в себя: устав муниципального образования; правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); акты представительного органа местного самоуправления; акты главы муниципального образования, руководителя местной администрации; акты других органов и должностных лиц местного самоуправления.

Существующая возможность издания органами местного самоуправления правовых актов является очень важным признаком местной публичной власти. Акты местного самоуправления обязательны для исполнения. Их неисполнение или ненадлежащее исполнение влечет наступление ответственности. Территорией распространения этих актов являются муниципальные образования. Они могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местной власти, их принявшими, а также судом. Кратко охарактеризуем систему муниципальных правовых актов.

Доминирующее положение в этой системе выполняет устав муниципального образования. Федеральный закон № 131-ФЗ определяет устав муниципального образования как правовой акт, обладающий высшей юридической силой по отношению к другим муниципальным правовым актам. В Законе подробно регламентируется порядок разработки устава муниципального образования, его принятия, содержание, способов участия граждан в его обсуждении. В настоящее время уставы принимаются представительными органами местного самоуправления, что является новшеством. Исключения составляют сельские поселения с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек. В таких случаях уставы принимаются на сходе граждан. Определено, что уставы принимаются большинством в две трети от уставной численности депутатов представительного органа местного самоуправления. Устраняя в основном граждан из процесса принятия устава, Федеральный закон от 6 октября 2003 г. одновременно усиливает участие в обсуждении проекта устава муниципального образования. Последний должен быть опубликован с одновременным обнародованием порядка учета предложений по проекту, а также порядка участия населения в его обсуждении. Сохраняются требования относительно необходи-

мости государственной регистрации уставов и их последующего опубликования. Надо иметь в виду, что устав муниципального образования — подзаконный акт, подверженный влиянию законодательства. Внесение изменений в федеральные законы часто вызывает потребность внесения поправок в уставы муниципальных образований. И хотя подобная работа в большей мере носит технический характер, она является обязательной для муниципальных органов.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. ставит решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), на второе место в системе муниципальных правовых актов. Они, как и уставы муниципальных образований, наделяются высшей юридической силой, имеют прямое действие и применяются на территории муниципального образования. Иные муниципальные акты не должны противоречить решениям, принятым гражданами на местных референдумах. Такие решения не нуждаются в утверждении органами государственной власти, местного самоуправления, их должностными лицами. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на референдуме (сходе граждан) решения.

Другой особенностью Федерального закона от 6 октября 2003 г. является установление наименований муниципальных актов, принимаемых органами местного самоуправления.

Представительные органы муниципальных образований принимают решения как по вопросам местного значения, так и по вопросам их внутриорганизационной деятельности.

Главы муниципальных образований (главы местных администраций) по вопросам местного значения, по осуществлению отдельных государственных полномочий издают постановления, организации работы администрации — распоряжения.

Председатель представительного органа принимает постановления и распоряжения в связи с организацией деятельности этого органа. Иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям. Указанные муниципальные правовые акты носят как нормативный, так и индивидуальный характер.

Такая законодательная унификация наименований муниципальных актов, во-первых, отчетливо демонстрирует усиление федерального правового регулирования, во-вторых, упорядочивает муниципальную правовую систему. Между тем в новом законодательстве не нашел отражения еще один существенный вопрос. Является значимым определить перечень вопросов, по которым глава муниципального образования, возглавляющий местную администрацию, или глава местной администрации вправе принимать акты нормативного характера. Нередко в действительности уставы муниципальных образований данный вопрос не регулируют, хотя такой вопрос часто возникает в практике и является спорным.

Лекция 7.

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Понятие и виды муниципальных образований. Границы муниципальных образований.
2. Осуществление местного самоуправления в городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории города федерального значения.
3. Осуществление местного самоуправления в наукоградах, приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях.

§ 1. Понятие и виды муниципальных образований.

Границы муниципальных образований

Территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, в нормативных актах именуется муниципальным образованием. В исследовательской литературе применительно к территориальным единицам также иногда встречается термин «муниципалитет». Следует отметить, что муниципалитетами (от лат. *municipium*) назывались города в республиканской эпохе римской истории, пользовавшиеся правом самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

Наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, городского округа с внутригородским делением, внутригородского района, внутригородской территории городов федерального значения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Сельское поселение. По Федеральному закону 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 2) сельское поселение — это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень,

хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Таким образом, закон в общем определении сельского поселения как вида муниципального образования рассматривает его территорию как состоящую из одного или нескольких населенных пунктов.

Вместе с тем в ст. 11 закона говорится, что 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).

Городское поселение. По общему определению Федерального закона (ст. 2) городское поселение — это город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Вместе с тем из п. 5 ст. 11 закона следует: 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).

Муниципальный район. В соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальный район — это 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 РФ.

Таким образом, муниципальный район можно представить как образование, состоящее:

— из сельских поселений (чаще всего так бывает преимущественно в сельской местности, в аграрных районах);

— из сельских и городских поселений (это характерно для местностей с развитой промышленной инфраструктурой, особенно прилегающих к большим городам);

— из сельских и городских поселений и межселенных территорий, не входящих в состав поселений, т. е. «напрямую» состоящих в муниципальном районе (чаще это бывает в местностях с низкой плотностью населения).

Городской округ. Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г. (ст. 2) городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных данным 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 РФ.

Обычно статус городского округа получают большие города, которым становится «тесно» в рамках района. В Федеральном законе 2003 г. (ч. 2 ст. 11) говорится: наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных данным Законом вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов РФ.

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

Понятие муниципального образования относится к числу неоднозначных в современной юридической науке. Нередко муниципальные образования отождествляют с территорией либо вкладывают в этот термин преимущественно общественное содержание. С точки зрения теории муниципального права, однако, под муниципальным образованием логичнее всего понимать юридическое лицо публичного права, обладающее правосубъектностью и, следовательно, определенным юридическим статусом. Муниципальное образование — это территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления.

Муниципальные образования классифицируются по различным основаниям. Различие муниципалитетов находится в зависимости от географической зоны расположения, размеров территории, численности населения, электоральных предпочтений граждан и других аналогичных обстоятельств, которые не оказывают какого-либо влияния на правовое положение данных субъектов муниципального права. С другой стороны, существует классификация муниципальных образований в зависимости от их публично-правового

статуса, которая, напротив, обуславливает дифференциацию предметов ведения муниципальных образований, а также структуры, полномочий и функций соответствующих органов местного самоуправления.

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов Российской Федерации в соответствии с требованиями Федерального закона № 131.

В городских округах в соответствии с законами субъекта Российской Федерации местное самоуправление может осуществляться также на территориях внутригородских районов.

При изменении границ между субъектами Российской Федерации изменение границ муниципальных образований, преобразование муниципальных образований, их упразднение, связанные с изменением границ между субъектами Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

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, которые составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения, могут не включаться в состав территорий поселений;

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

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

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

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

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); законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других

поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования либо на сходах граждан, с учетом мнения представительных органов соответствующих поселений.

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

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

Уменьшение численности населения сельских населенных пунктов менее чем на 50 % относительно минимальной численности населения, после установления законами субъектов РФ границ поселений, в соответствии с требованиями ФЗ № 131, не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

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

Изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения, изменение статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения осуществляются законом субъекта Российской Федерации с согласия населения соответствующего поселения, выраженного путем голосования.

Преобразование муниципальных образований влечет создание вновь образованных муниципальных образований.

§ 2. Осуществление местного самоуправления в городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории города федерального значения

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.

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 РФ.

Городской округ — городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных ФЗ № 131 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 РФ.

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

В городах федерального значения в соответствии с уставами указанных субъектов Российской Федерации местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

В городах федерального значения установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

В муниципальных районах местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера, а в городских округах — для решения вопросов

местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района.

Особенности организации местного самоуправления в муниципальных районах. В ст. 2 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» под муниципальным районом понимается 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 РФ. Иными словами, это второй, искусственно созданный для управленческих целей уровень осуществления местного самоуправления. Как правило, территория муниципального района — это объединенная территория, т. е. представляет собой совокупность территорий других муниципальных образований.

С одной стороны, муниципальный район признается самостоятельным видом муниципального образования со всеми присущими ему основными элементами статуса, как-то: собственное население, собственная территория, собственный круг вопросов местного значения. С другой же стороны, он рассматривается как объединение входящих в район сельских и городских поселений (возможно, с включением межселенных территорий) и приобретает в связи с этим некоторые черты, которые обычно присущи межмуниципальным объединениям. Это выражается в следующем:

1) допускается косвенный порядок формирования органов муниципального района путем делегирования в них представителей органов входящих в район поселений;

2) вопросы местного значения, входящие в компетенцию муниципального района, сформулированы не всегда как «районные» вопросы, решаемые для населения данного муниципального образования;

3) широкое распространение получила практика заключения соглашений о передаче органам местного самоуправления муниципального района осуществления части полномочий входящих в него поселений;

4) поселения, входящие в район и образовавшие его представительный орган путем делегирования, обязуются перечислять в бюджет муниципального района межбюджетные субсидии на решение вопросов местного значения межмуниципального характера.

Территориальная организация местного самоуправления является одной из важных правовых основ в сфере современного местного самоуправления, которая во многом определяет его правовой статус, существенно влияет на развитие и укрепление народовластия и местного гражданского общества и, как следствие, способствует эффективности его осуществления.

§ 3. Осуществление местного самоуправления в наукоградах, приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установил, что наукограды являются городскими округами, и особенности осуществления местного самоуправления в них устанавливаются федеральным законом.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь научно-производственный комплекс, расположенный на территории данного муниципального образования. Научно-производственный комплекс муниципального образования 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 РФ) 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.

В научно-производственный комплекс муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда, входят юридические лица, зарегистрированные в установленном порядке на территории наукограда. 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.

По истечении срока, на который муниципальному образованию присвоен статус наукограда, либо в случае досрочного прекращения такого статуса реорганизация или ликвидация организаций научно-производственного комплекса наукограда осуществляется в соответствии с гражданским законодательством.

В ст. 82 ФЗ № 131-ФЗ говорится, что особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях устанавливаются федеральным законом, определяющим режим приграничной территории.

Приграничная зона устанавливается в пределах территории поселений и межселенных территорий, прилегающих к государственной границе на суше, к морскому побережью Российской Федерации, российским берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, и в пределах территории островов на указанных водоемах. В приграничную зону по предложениям органов местного самоуправления поселений могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и другие традиционные места массового пребывания граждан.

По приграничной территории действуют ограничения, связанные с пересечением государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещением через границу грузов, товаров и животных, ведением на государственной границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности.

Особенности хозяйственной, промысловой и иной деятельности, связанной с использованием земель, лесами, недрами, водами, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в приграничной 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.

Особенности организации местного самоуправления в закрытом административно-территориальном образовании в силу расположения в нем предприятий, имеющих оборонное значение для страны, административно-территориальных образований регулируются Федеральным законом от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании».

Закрытым административно-территориальным образованием признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, 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 закрытого административно-территориального образования 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.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, входят в состав городского округа.

Федеральные законы, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также нормативные правовые акты органов местного самоуправления действуют в отношении закрытого административно-территориального образования с учетом особенностей, устанавливаемых законом. Права граждан, проживающих или работающих в закрытом административно-территориальном образовании, не могут быть ограничены иначе как на основании законов Российской Федерации.

Имеют свои особенности порядок создания, упразднения закрытого административно-территориального образования и изменения его границ, а именно: решение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ. Предложение о создании (преобразовании), реорганизации закрытого административно-территориального образования вносится Правительством РФ; предложение об установлении административной подчиненности, об установлении и (или) изменении границ создаваемого (преобразуемого), реорганизуемого закрытого административно-территориального образования вносится Правительством РФ по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся соответствующие территории; при отсутствии в территориальном образовании и (или) на соответствующей территории органов местного самоуправления указанные органы формируются в соответствии с законодательством РФ о местном самоуправлении и ФЗ № 131 в течение двух лет со дня создания закрытого административно-территориального образования.

В случае если создание (преобразование), реорганизация закрытого административно-территориального образования влекут создание вновь образованного муниципального образования, решение вопросов местного значения вновь образованного муниципального образования и формирование органов местного самоуправления данного муниципального образования осуществляются в соответствии с ч. 5 ст. 34 ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которыми порядок формирования органов местного самоуправления устанавливается с

учетом отсутствия референдума по структуре органов местного самоуправления.

В закрытом административно-территориальном образовании устанавливается особый режим безопасного функционирования предприятий и (или) объектов.

На территории закрытого административно-территориального образования не допускаются создание и деятельность организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные организации, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также деятельность международных организаций (объединений).

Иные особенности, имеющие значение для безопасных работы и проживания граждан в ЗАТО и зонах воздействия, могут устанавливаться федеральными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления в пределах их полномочий.

Лекция 8.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ФИНАНСОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Экономические основы местного самоуправления.
2. Финансовые основы местного самоуправления.
3. Муниципальный заказ.

§ 1. Экономические основы местного самоуправления

В настоящее время особое значение приобретает правовое регулирование экономических основ местного самоуправления. Исследование названного вопроса предполагает в том числе уяснение содержания таких понятий как основа, основа местного самоуправления и ее виды, экономическая основа местного самоуправления и ее содержание.

Основы местного самоуправления представляют собой закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве нормы-принципы, представляющие собой начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации населением права на самостоятельное, а также

через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения в границах муниципального образования.

Указанные правоотношения включают в себя отношения по определению нормативно-правового (правовая основа) и материально-финансового (экономическая основа) обеспечения местного самоуправления, территориального устройства (территориальная основа), организационной структуры, а также обеспечения деятельности муниципалитетов.

Важное место в развитии указанных основ занимает экономическая составляющая, определению которой посвящена глава 8 Закона «Об общих принципах». Несмотря на свою значимость, указанный институт не стал предметом общетеоретических исследований, хотя неизменно привлекал и привлекает внимание ученых. В юридической литературе постоянно подчеркивается, что рассматриваемые общественные отношения по своему характеру разнородны, регулируются различными отраслями права: муниципальным, гражданским, финансовым, земельным и др., что обуславливает необходимость проведения обобщений и выявления закономерностей, присущих развитию данного института в условиях рыночной экономики.

О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев определяют финансово-экономическую основу местного самоуправления как институт муниципального права, представляющий 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 образований.

В понимании Д. А. Писарева экономическая основа местного самоуправления — это «закрепленные в нормативных актах и объективно обусловленные направления деятельности местного самоуправления, которые подразумевают владение, пользование и распоряжение землей, природными ресурсами, а также объектами муниципальной собственности, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования».

Ряд ученых в рамках понятия экономической основы выделяют финансовую основу местного самоуправления. Так, О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев отмечают, что и экономическая, и финансовая основы местного самоуправления обеспечивают его хозяйственную самостоятельность, служат, прежде всего, удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, созданию условий его жизнедеятельности, оказывают влияние на экономическое и финансовое положение в стране в целом.

Г. В. Барабашев определяет финансовую основу через денежные средства.

А. Н. Лахтин в своем диссертационном исследовании указывает, что «финансовая основа местного самоуправления — это совокупность всех финансовых ресурсов, используемых в интересах населения органами му-

ниципальной власти в соответствии с их бюджетными, налоговыми и кредитными полномочиями».

В. А. Баранчиков считает, что финансовая основа должна рассматриваться отдельно от экономической через совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере финансов и финансовой деятельности местного самоуправления.

И с этим нельзя не согласиться. Да, указанные институты взаимосвязаны и взаимообусловлены, но не тождественны. В ином случае можно было бы говорить об идентичности таких объектов, как муниципальная собственность, местный бюджет, муниципальное предприятие и средства самообложения. Однако все указанное является совершенно разными вещами.

Возникает вопрос о соотношении основ финансовой и экономической. Его можно определить как часть и целое, т. к. экономическая основа включает в себя и имущественные комплексы с соответствующими правомочиями, и местный бюджет, в том числе отношения по его формированию и исполнению. Это подтверждает невозможность постановки знака равенства между ними так же как между элементом и системой.

Итак, в ходе проведенного анализа законодательства и мнений ученых мы приходим к следующим выводам:

1. Однозначно определить дефиницию понятия «местное самоуправление» нельзя, т. к. этот институт одновременно является и разновидностью социального управления, существующего наряду с государственным, и правомочиями граждан местного сообщества на заведование местными делами, и формой народовластия, и одной из основ конституционного строя, основополагающим принципом организации власти, определяющим наряду с принципом разделения властей иерархию управления.

Правильным будет также рассмотрение местного самоуправления как правового института, объединяющего в себе нормы конституционного и муниципального права, которые, в свою очередь, направлены на урегулирование системы правоотношений, возникающих в процессе реализации гарантированных Конституцией РФ самоуправленческих прав граждан, связанных с осуществлением местной власти и решением вопросов местного значения.

2. Основы местного самоуправления представляют собой закрепленные в Конституции РФ, федеральном законодательстве нормы-принципы, представляющие собой начала правового регулирования отношений, возникающих в процессе реализации населением права на самостоятельное, а также через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения в границах муниципального образования.

Указанные правоотношения включают в себя отношения по определению нормативно-правового (правовая основа) и материально-финансового (экономическая основа) обеспечения местного самоуправления, территори-

ального устройства (территориальная основа), организационной структуры, а также обеспечения деятельности муниципалитетов.

3. Понятие «экономическая основа местного самоуправления» нельзя определить однозначно, его целесообразно рассматривать в широком и узком смыслах. В первом случае экономическая основа представляет собой систему правовых норм, установленных федеральными, региональными и местными правовыми актами, определяющими и регулируемыми правоотношения, возникающие в муниципальных образованиях по поводу муниципальной собственности, в том числе имущественных прав и норм, регулирующих бюджетные правоотношения.

Во втором случае — это материальная база функционирования муниципалитета, включающая совокупность правовых норм, регулирующих только отношения муниципальной собственности и имущественных прав муниципальных образований.

Фундаментом экономической основы МСУ является муниципальная собственность.

На формирование муниципальной собственности существенным образом повлияла приватизация.

Системное управление муниципальной собственностью складывается из нескольких групп методов: правовых, экономических и финансовых. Российское законодательство, определяя общие для всех участников имущественного оборота правила, относящиеся к праву собственности, вместе с тем устанавливает и особенности муниципальной собственности.

ФЗ № 131-ФЗ установил, что органы местного самоуправления, которые в соответствии с ФЗ № 131 и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом.

Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений Федерального закона № 131 в соответствии с ГК РФ применительно к казенным учреждениям.

Муниципальные образования могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Функции и полномочия учредителя в отношении муниципальных предприятий и учреждений осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителя, определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных пред-

приятий 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 казенных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Органы местного самоуправления ведут реестры муниципального имущества в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

§ 2. Финансовые основы местного самоуправления

Местный бюджет — это форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения вопросов местного значения.

Местный бюджет составляется на год. В последнее время органы местной власти ряда муниципалитетов стали одновременно разрабатывать перспективные финансовые планы муниципального образования на предстоящий трехлетний период.

Каждое муниципальное образование по закону должно иметь собственный бюджет. 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.

Будучи относительно самостоятельным экономическим инструментом, обеспечивающим финансовые потребности муниципального образования, местный бюджет входит составной частью в бюджетную систему Российской Федерации — основанную на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации и регулирующую нормами бюджетного права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах: единства бюджетной системы РФ; разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы РФ; самостоятельности бюджетов; равенства бюджетных прав субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов; сбалансированности бюджета; эффективности и экономности использования бюджетных средств; общего (сово-

купного) покрытия расходов бюджетов; гласности; достоверности бюджета; адресности и целевого характера бюджетных средств. Эти принципы применяются и к местным бюджетам.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации местный бюджет в своих основных частях состоит из доходов и расходов. Расходы бюджета — это денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления; доходы бюджета — это денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации в распоряжение органов местного самоуправления.

Расходы по вопросам местного значения определяются муниципальными органами самостоятельно и осуществляются за счет собственных доходов и источников покрытия дефицита соответствующего местного бюджета. Расходы на осуществление отдельных государственных полномочий исполняются за счет субвенций из регионального фонда компенсаций, предоставляемых местным бюджетам в установленном порядке.

Бюджетный кодекс Российской Федерации определяет основным механизмом выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований предоставление дотаций. Практика показала, что использование только дотаций на выравнивание эту проблему не решает. Бюджетное выравнивание в области осуществлялось не только за счет дотаций. Помимо дотаций в бюджеты муниципальных образований направлялись иные межбюджетные трансферты в размере до 10 % от объема трансфертов. Иные трансферты — те, по которым формально не устанавливается требование софинансирования из местных бюджетов.

Другим источником дополнительных средств местными бюджетами стали субсидии на развитие социального и экономического потенциала муниципальных образований. Но получение данной субсидии, решая частично проблему сбалансированности местных бюджетов, опять-таки фактически не влияло на появление стимулов к активности местных администраций.

Бюджетное законодательство в части, регулирующей межбюджетные отношения, и на федеральном уровне, и на уровне субъектов РФ отличает изменчивость, а значит, и нестабильность. Но эту нестабильность законодательства можно рассматривать не только как отрицательную характеристику сложившейся системы, но и как позитивный процесс приспособления правовых норм к реальным запросам социально-экономического развития.

Местные бюджеты должны иметь стабильные источники бюджетных доходов, непосредственно зависящих от экономического развития и вклада населения конкретных муниципальных образований.

Исполнение местного бюджета является самостоятельной стадией бюджетного процесса муниципального образования. Согласно ч. 1 ст. 65 исполнение местного бюджета производится в соответствии с БК РФ.

Бюджетный кодекс Российской Федерации предусматривает следующие операции по исполнению местного бюджета по доходам:

— зачисление на единый счет бюджета доходов от распределения налогов, сборов и иных поступлений в бюджетную систему РФ, распределяемых по нормативам, действующим в текущем финансовом году, установленным БК РФ, законом (решением) о бюджете и иными законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами, принятыми в соответствии с положениями БК РФ, со счетов органов Федерального казначейства и иных поступлений в бюджет;

— возврат излишне уплаченных или излишне взысканных сумм, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы;

— зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

— уточнение администратором доходов бюджета платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации;

— перечисление Федеральным казначейством средств, необходимых для осуществления возврата (зачета) излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов и иных платежей, а также сумм процентов за несвоевременное осуществление такого возврата и процентов, начисленных на излишне взысканные суммы, с единых счетов соответствующих бюджетов на соответствующие счета Федерального казначейства, предназначенные для учета поступлений и их распределения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации, в порядке, установленном Министерством финансов РФ.

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

Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований. Под реестром расходных обязательств понимается свод (перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих выполнению за счет соответствующих местных бюджетов.

§ 3. Муниципальный заказ

Основным способом расходования бюджетных средств муниципального образования является муниципальный заказ. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд осуществляются за счет средств местного бюджета.

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также — электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Целью регулирования правоотношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является повышение эффективности, результативности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности их осуществления, а также предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

При этом качественно новые виды правоотношений будут складываться в условиях реализации государственных и муниципальных контрактов, в том числе контрактов жизненного цикла, которые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 могут заключаться в случаях проектирования и строительства следующих объектов:

- автомобильных дорог (участков автомобильных дорог), защитных дорожных сооружений, искусственных дорожных сооружений;
- инфраструктуры морских и речных портов, в том числе искусственных земельных участков, гидротехнических сооружений портов;
- аэродромов;
- объектов системы коммунальной инфраструктуры и иных объектов коммунального хозяйства, в том числе объектов водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов;
- объектов инфраструктуры метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
- объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- уникальных объектов капитального строительства.

Кроме того, контракты жизненного цикла также могут заключаться в случаях закупки:

— железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта;

— воздушных судов, морских и речных судов.

Правоотношения между субъектами, участвующими в общественных отношениях в перечисленных и ряде других случаях, могут регулироваться нормами права в соответствии со ст. 93 «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ.

«Единственный поставщик» — это условный термин; он не означает, что на конкурентном товарном рынке имеется единственный поставщик в буквальном смысле этого слова. Подобное толкование означало бы, что закупка у единственного поставщика возможна исключительно в условиях естественной или фактической монополии.

Помимо ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, закупка у единственного поставщика регламентирована и совокупностью подзаконных актов, в частности Постановлениями Правительства РФ от 26 декабря 2013 г. № 1292 и от 19 сентября 2013 г. № 826, а также Приказом Минэкономразвития России от 13 сентября 2013 г. № 537 с учетом разъяснений Минэкономразвития России от 18 ноября 2013 г. и письма Минэнерго России от 20 ноября 2013 г. № ВК-11698/09.

Лекция 9.

ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Местный референдум и муниципальные выборы.
2. Собрания и сходы граждан.
3. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления.

§ 1. Местный референдум и муниципальные выборы

Местный референдум — это прямое голосование граждан, местожительство которых расположено в границах муниципального образования и которые обладают правом участия в местном референдуме, по наиболее

важным вопросам местного значения в целях принятия решений по этим вопросам.

Местный референдум проводится в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта РФ и уставом муниципального образования. Граждане РФ участвуют в референдуме на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Гражданин голосует на референдуме за или против вынесенного на референдум вопроса непосредственно. Участие гражданина в референдуме является добровольным и свободным. Никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принудить к участию или неучастию в референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Референдум организуют и проводят комиссии референдума. Деятельность этих комиссий при подготовке и проведении референдума, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов референдума осуществляется открыто и гласно.

Для осуществления референдума весьма важное значение имеет право его инициирования. ФЗ № 131 определил, что право инициативы проведения референдума имеют, кроме граждан, избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке, установленном федеральным законом. Эта норма направлена на расширение практики проведения референдумов.

Кроме того, ФЗ № 131 определяет необходимость совместной инициативы представительного органа и главы местной администрации в проведении референдума. Сделано это для нейтрализации разногласий между обоими органами, обеспечения консенсуса при использовании важнейшей формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения.

По смыслу ст. 22 Федерального закона № 131-ФЗ и п. 3 ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на референдум могут быть вынесены любые вопросы местного значения.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

- а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
- 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 соответствующего бюджета или об его изменении, об 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 местный референдум, кроме указанных, не допускается. Вместе с тем уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум.

Таким образом, не только уставом муниципального образования, но и федеральным законом определяются вопросы, подлежащие решению на местном референдуме.

Местный референдум назначается в соответствии с федеральным законом, Конституцией (уставом), законами субъекта РФ, субъектом муниципального образования, представительным органом муниципального образования в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается референдум. Каждый гражданин или группа граждан, имеющих право на участие в референдуме, вправе образовать инициативную группу для проведения местного референдума в количестве, устанавливаемом уставом муниципального образования, но не менее 10 человек.

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

После окончания сбора подписей инициативная группа по проведению референдума подсчитывает общее количество собранных подписей участников референдума и составляет итоговый протокол, в котором указываются дата регистрации инициативной группы, дата окончания сбора подписей, количество собранных подписей.

Избирательная комиссия муниципального образования (комиссия местного референдума) проверяет соблюдение инициативной группой требований законов, устава муниципального образования при сборе подписей, в том числе достоверность собранных подписей.

Подготовку и проведение местного референдума осуществляют: избирательная комиссия муниципального образования, действующая в качестве комиссии местного референдума муниципального образования; терри-

ториальные комиссии местного референдума; участковые комиссии местного референдума.

Выборы для населения, участвующего в избирательном процессе, являются не только средством выражения своего мнения по поводу программ и планов решения вопросов местной жизни действующих органов и должностных лиц, но и способом комплектования органов муниципальной власти.

Решающий характер волеизъявления избирателей на выборах связан только с институализацией местного самоуправления. Наказы избирателей кандидатам не носят правового характера. Они могут и не влиять на деятельность избранных депутатов и должностных лиц местного самоуправления. К процессу самоуправления выборы, в сущности, не относятся. Они создают необходимые условия для этого, определяют организационные средства местного самоуправления, и в этом смысле заключается их решающая роль.

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.

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.

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 РФ. Законом субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом № 131 и другими федеральными законами устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. В соответствии с установленными законом субъекта РФ видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании. 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.

Законом субъекта РФ в соответствии с Федеральным законом № 131 и другими федеральными законами могут быть определены условия приме-

нения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Выборы депутатов представительных органов поселений (за исключением городских округов) с численностью населения менее 3 тыс. человек, а также представительных органов поселений (включая представительные органы городских округов) с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам.

В случае, если в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального образования часть депутатских мандатов распределяется в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, распределению между указанными списками кандидатов подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

§ 2. Соборания и сходы граждан

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.

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

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

Порядок назначения и проведения собрания граждан, а также полномочия собрания граждан определяются настоящим федеральным законом, уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления.

Итоги собрания граждан подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования.

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).

Сход граждан.

В случаях, предусмотренных Федеральным законом № 131, сход граждан может проводиться:

1) в населенном пункте по вопросу изменения границ поселения (муниципального района), в состав которого входит указанный населенный пункт, влекущему отнесение территории указанного населенного пункта к территории другого поселения (муниципального района);

2) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросам изменения границ, преобразования указанного поселения;

3) в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляет сход граждан, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 100 человек, по вопросу об образовании представительного органа поселения, о его численности и сроке полномочий;

4) в поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек по вопросу о введении и об использовании средств самообложения граждан;

5) в населенном пункте, расположенном на межселенной территории, в целях выдвижения инициативы населения по вопросам, связанным с организацией и осуществлением местного самоуправления;

6) в поселении, расположенном на территории с низкой плотностью сельского населения или в труднодоступной местности, если численность населения сельского поселения составляет не более 100 человек, по вопросу об упразднении поселения.

Сход граждан, предусмотренный настоящей статьей, правомочен при участии в нем более половины обладающих избирательным правом жителей населенного пункта или поселения. Решение такого схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан.

§ 3. Иные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

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.

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.

На публичные слушания должны выноситься:

1) проект устава муниципального образования, а также проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда изменения в устав вносятся исключительно в целях приведения закрепляемых в уставе вопросов местного значения и полномочий по их решению в соответствие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами;

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, проекты правил благоустройства 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 объектов 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, включая мотивированное обоснование принятых решений.

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

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

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

Обращение гражданина — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

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

Обращения граждан подлежат рассмотрению в порядке и сроки, установленные Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Виды обращений:

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

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

— жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц;

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

В исключительных случаях, а также в случае направления запроса, руководитель органа местного самоуправления, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе продлить срок рассмотрения обращения

не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока его рассмотрения гражданина, направившего обращение.

За нарушение порядка и сроков рассмотрения обращений граждан должностные лица местного самоуправления несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления основываются 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.

Также к иным формам осуществления местного самоуправления могут быть отнесены различного рода публичные мероприятия, такие как митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, марши, петиции и т. п.

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 вопросам политической, 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.

Лекция 10.

ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА

План:

1. Понятие и структура органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.
2. Представительный орган муниципального образования.
3. Глава муниципального образования.
4. Местная администрация.
5. Иные органы местного самоуправления. Акты должностных лиц и органов местного самоуправления.

§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Конституция Российской Федерации такой термин как «органы местного самоуправления» использует в статьях: 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130, 131, 132. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» детерминирует органы местного самоуправления как избираемые непосредственно населением или образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Законодательная регламентация охватывает основные признаки понятия, но не содержит важных признаков — самостоятельности органов и взаимосвязи с населением. Поэтому точнее было бы сказать, что органы местного самоуправления — это выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти, осуществляющие свою деятельность в интересах населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Когда мы говорим об органах местного самоуправления, то подразумеваем определенную систему и структуру органов, т. е. это не просто элемент системы местного самоуправления, а целая подсистема со своей совокупностью взаимосвязанных элементов, выполняющая относительно самостоятельную функцию, связанную с достижением цели. Будучи элементом системы, подсистема, в свою очередь, оказывается системой по отношению к элементам, ее составляющим.

Термин «система органов местного самоуправления» прямо в Конституции РФ не встречается, однако он может быть выведен из п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, закрепляющего в качестве предмета совместного ведения РФ и субъектов РФ установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

Основные элементы в системе органов местного самоуправления:

- 1) виды (организационно-правовые формы) органов местного самоуправления и их правовое положение;
- 2) территориальные пределы деятельности органов местного самоуправления (виды муниципальных образований, их границы);
- 3) внешнюю структуру органов местного самоуправления (варианты перечней органов местного самоуправления в муниципальных образованиях и соотношения названных органов между собой);
- 4) внутреннюю структуру отдельных органов местного самоуправления и их должностной состав;
- 5) муниципальную службу в органах местного самоуправления;
- 6) учреждение, создание (образование) и формирование органов местного самоуправления;
- 7) единые основы деятельности всех органов местного самоуправления (цели, принципы, формы и др.);
- 8) соотношения органов местного самоуправления разных муниципальных образований между собой;
- 9) отношения органов местного самоуправления с государственными органами.

Это множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность и единство.

Под структурой органов местного самоуправления, по сути дела, понимается система имеющих самостоятельный статус органов, осуществляющих на территории муниципального образования функции и полномочия местного самоуправления. Именно самих органов, а не их внутренних подразделений.

Согласно ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. в структуру органов местного самоуправления входят представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, а также иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Структура органов местного самоуправления закрепляется в уставе муниципального образования.

Перечисляя органы, формирование которых должно быть предусмотрено в муниципальном образовании, законодатель исходит из того, что

это определенный набор органов, т. е. под структурой понимается совокупность органов, действующих в муниципальном образовании.

По отношению к такой трактовке понятия «структура органов местного самоуправления» в научной среде четко наметилось два подхода. Критический подход у И. В. Выдрина и А. Н. Кокотова, которые считают, что в данной формулировке правильнее было бы вести речь не о структуре, а о системе органов местного самоуправления. Подобной позиции придерживаются большинство ученых-конституционалистов, подтверждая это тем, что по отношению к органам местного самоуправления в законе правильнее было бы говорить о том, что население самостоятельно определяет не их структуру, а систему. «Ведь под системой понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которое образует определенную целостность, единство. Структура — это устойчивость чего-либо, совокупность внутренних частей органа, обеспечивающих его целостность». Другой подход: понятие «структура органов местного самоуправления» следует рассматривать в узком и широком смыслах. «В узком смысле — это система, имеющая самостоятельный статус органов, через которые на соответствующей территории осуществляются функции и полномочия органов местного самоуправления. В широком смысле — это также внутренние подразделения созданных органов местного самоуправления. Под структурой органов местного самоуправления понимается также и строение системы основных органов местного самоуправления, наделенных собственной компетенцией, и внутреннее устройство каждого из этих органов». Таким образом, вопрос о том, что следует вкладывать в понятие «структура органов местного самоуправления», носит дискуссионный характер.

Несмотря на недостатки, закон 2003 г. четко конкретизировал положения, составляющие основу организационной модели местного самоуправления. Принципиальное значение этого закона в том, что он: уточнил понятие «структура органов местного самоуправления»; регламентировал перечень возможных органов местного самоуправления в конкретной организационной модели муниципального образования; определил обязательное наличие в структуре трех органов — представительного органа, местной администрации и главы муниципального образования; восстановил принцип разделения властных полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления.

Федеральный закон 2003 г. упорядочивает структуру органов местного самоуправления разных видов муниципальных образований — городских и сельских поселений, муниципальных районов и городских округов.

Итак, органы местного самоуправления — это избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправле-

ния наделяются собственной компетенцией на решение вопросов местного значения, а также могут исполнять некоторые государственные полномочия по поручению органов государственной власти.

Местные органы, являясь элементом системы местного самоуправления, придают ей характер публичной власти. Так, ст. 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что единственным источником власти в нашем государстве является его многонациональный народ. Общеизвестно, что власть народа — это публичная власть, которая представляет собой «...систему органов и институтов, призванную обеспечить совместное экономическое, социальное и духовное бытие людей». И хотя в Конституции прямо не упоминается термин «публичная власть», указание на возможность осуществления народом власти через систему специальных органов (ч. 2 ст. 3) подтверждает, что публичная власть реализуется в рамках государственной власти и местного самоуправления.

§ 2. Представительный орган муниципального образования

Представительный орган муниципального образования может осуществлять свои полномочия в случае избрания не менее двух третей от установленной численности депутатов.

Уставом муниципального образования определяется правомочность заседания представительного органа муниципального образования. Заседание представительного органа муниципального образования не может считаться правомочным, если на нем присутствует менее 50 % от числа избранных депутатов. Заседания представительного органа муниципального образования проводятся не реже одного раза в три месяца.

Вновь избранный представительный орган муниципального образования собирается на первое заседание в установленный уставом муниципального образования срок, который не может превышать 30 дней со дня избрания представительного органа муниципального образования в правомочном составе.

Представительный орган поселения, городского округа, внутригородского района, внутригородского муниципального образования города федерального значения состоит из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет не более 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан. Уставом поселения с численностью жителей более 100 и не более 300 человек может быть предусмотрено, что пред-

ставительный орган не формируется и его полномочия осуществляются сходом граждан.

В случае, если в поселении численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составит более 300 человек, избирается представительный орган поселения. Численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения определяются населением на сходе граждан. В случае отсутствия инициативы граждан о проведении указанного схода численность и срок полномочий депутатов представительного органа поселения первого созыва устанавливаются законом субъекта Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует избирательную комиссию поселения, которая назначает выборы в представительный орган данного муниципального образования и осуществляет иные предусмотренные настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации полномочия избирательной комиссии муниципального образования по проведению выборов. Полномочия избирательной комиссии данного поселения могут возлагаться на территориальную избирательную комиссию в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом 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. В случае, если глава поселения избран представительным органом поселения из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, такой глава поселения не входит в состав представительного органа муниципального района, при этом представительный орган данного поселения к числу депутатов, избранных им в соответствии с указанной нормой представительства поселений, дополнительно избирает из своего состава в представительный орган муниципального района, в состав которого входит это поселение, одного депутата. Законом субъекта Российской Федерации и в соответствии с ним уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом норма представительства одного поселения, входящего в состав муниципального района, не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом в состав территории муници-

пального района входят поселения, полномочия представительных органов которых осуществляются сходом граждан, избрание депутатов от таких поселений в состав представительного органа муниципального района осуществляется сходом граждан в порядке и на срок, которые установлены уставом такого поселения.

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.

Представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом соответствующего муниципального образования:

1. Может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства. Законом субъекта РФ и в соответствии с ним уставом городского округа с внутригородским делением и уставами внутригородских районов может быть установлена норма представительства внутригородских районов, входящих в состав городского округа с внутригородским делением, в представительном органе данного городского округа исходя из численности населения внутригородских районов. При этом норма представительства одного внутригородского района, входящего в состав городского округа с внутригородским делением, не может превышать одну треть состава представительного органа указанного городского округа.

2. Может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В случае принятия закона субъекта РФ, изменяющего порядок формирования или избрания представительного органа муниципального района, городского округа с внутригородским делением, устав соответствующего муниципального образования района подлежит приведению в соответствие с указанным законом субъекта РФ в течение трех месяцев со дня вступления в силу указанного закона субъекта РФ.

Численность депутатов представительного органа поселения, в том числе городского округа, определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

- 7 человек — при численности населения менее 1 тыс. человек;
- 10 человек — при численности населения от 1 тыс. до 10 тыс. человек;
- 15 человек — при численности населения от 10 тыс. до 30 тыс. человек;
- 20 человек — при численности населения от 30 тыс. до 100 тыс. человек;

— 25 человек — при численности населения от 100 тыс. до 500 тыс. человек;

— 35 человек — при численности населения свыше 500 тыс. человек.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта РФ и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов.

Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Представительный орган городского поселения, муниципального района, городского округа обладает правами юридического лица. Представительный орган сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом муниципального образования.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

— принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

— утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

— установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

— утверждение стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

— определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

— определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;

— определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

— определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

— контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;

— принятие решения об удалении главы МО в отставку;

— утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

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

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

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и не может быть менее двух и более пяти лет.

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

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

Решение представительного органа муниципального образования о досрочном прекращении полномочий депутата представительного органа муниципального образования принимается не позднее чем через 30 дней со дня появления основания для досрочного прекращения полномочий, а если это основание появилось в период между сессиями представительного органа муниципального образования, — не позднее чем через три месяца со дня появления такого основания.

§ 3. Глава муниципального образования

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

Глава муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования:

1) избирается на муниципальных выборах, либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, пред-

ставленных конкурсной комиссией по результатам конкурса; в поселении, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, глава муниципального образования избирается на сходе граждан и исполняет полномочия главы местной администрации;

2) в случае избрания на муниципальных выборах либо входит в состав представительного органа муниципального образования и исполняет полномочия его председателя, либо возглавляет местную администрацию;

3) в случае избрания представительным органом муниципального образования из своего состава исполняет полномочия его председателя либо возглавляет местную администрацию; полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой данного муниципального образования, возглавляющим местную администрацию, прекращаются;

4) не может одновременно исполнять полномочия председателя представительного органа муниципального образования и полномочия главы местной администрации.

Уставом муниципального образования могут устанавливаться ограничения, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более определенного данным уставом количества сроков подряд.

Глава муниципального образования в пределах полномочий:

1) представляет муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени муниципального образования;

2) подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;

3) издает в пределах своих полномочий правовые акты;

4) вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования;

5) обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

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

Глава муниципального образования представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, а в случае, если глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления,

в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования.

В случае, если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании правового акта высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) об отрешении от должности главы муниципального образования либо на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, обжалует данный правовой акт или решение в судебном порядке, представительный орган муниципального образования не вправе принимать решение об избрании главы муниципального образования, избираемого представительным органом муниципального образования из своего состава или из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, до вступления решения суда в законную силу.

§ 4. Местная администрация

В системе органов местного самоуправления местная администрация занимает особое место как исполнительно-распорядительный орган, осуществляющий функции управления в социально-хозяйственной и финансовой сферах на территории муниципального образования.

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

Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия.

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.

Контракт с главой местной администрации заключается на срок полномочий представительного органа муниципального образования, принявшего решение о назначении лица на должность главы местной администрации (до дня начала работы представительного органа муниципального образования нового созыва), но не менее чем на два года. В случае формирования представительного органа муниципального района, городского округа

с внутригородским делением из состава представительных органов поселений, внутригородских районов контракт с главой местной администрации муниципального района, городского округа с внутригородским делением заключается на срок, который предусмотрен уставом муниципального района, городского округа с внутригородским делением и не может быть менее чем два года и более чем пять лет.

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

Глава местной администрации, осуществляющий свои полномочия на основе контракта:

1) подконтролен и подотчетен представительному органу муниципального образования;

2) представляет представительному органу муниципального образования ежегодные отчеты о результатах своей деятельности и деятельности местной администрации, в том числе о решении вопросов, поставленных представительным органом муниципального образования;

3) обеспечивает осуществление местной администрацией полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Местная администрация обладает правами юридического лица.

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

Функционально местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган и наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения и осуществлению отдельных государственных полномочий переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

§ 5. Иные органы местного самоуправления.

Акты должностных лиц и органов местного самоуправления

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» говорит о том, что помимо рассмотренных выше органов местного самоуправления могут существовать иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Практика местного самоуправления дает очень мало случаев создания иных органов и учреждения иных выборных должностных лиц, помимо названных в законодательстве.

В качестве примера можно назвать опекунские советы, созданные ранее в некоторых внутригородских муниципальных образованиях города Санкт-Петербурга, занимавшиеся вопросами опеки и попечительства. В связи с тем, что законодатель изменил роль органов местного самоуправления, теперь эти органы лишь участвуют в решении таких вопросов и перспектива подобного органа местного самоуправления неопределенна.

Местное самоуправление имеет богатую практику образования различных совещательных, консультативных и тому подобных по своему назначению общественных советов, комитетов, коллегий, комиссий при главах муниципальных образований, представительных органах, местных администрациях и их подразделениях.

Они являются чаще всего постоянно действующими, их руководители избираются или назначаются из числа первых лиц муниципального образования, которые получают денежное содержание только за выполнение полномочий, предусмотренных по штатной должности.

Можно ли считать такие структуры «иными» органами местного самоуправления? Вопрос спорный. По крайней мере, в этом случае надо предусмотреть соответствующий орган в уставе муниципального образования и тесно увязать его задачи, состав и деятельность с функциями местного самоуправления.

В систему правовых актов, регулирующих местное самоуправление, входят муниципальные правовые акты. Это третий (после федерального и регионального) уровень правового регулирования данного института публичной власти.

В Конституции Российской Федерации отсутствует правовая характеристика актов местного самоуправления.

Муниципальные правовые акты входят в общую правовую систему Российского государства, занимая в ней в соответствии с принципами

иерархии присущее им место. Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что эти акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, ФЗ № 131, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным актам субъектов Российской Федерации.

Не ограничиваясь общим определением места муниципальных правовых актов в правовой системе РФ, ФЗ № 131 устанавливает правило: если орган местного самоуправления полагает, что нормативный правовой акт РФ или субъекта РФ не соответствует Конституции РФ, другим федеральным нормативным актам, он не может принимать свои акты, противоречащие не соответствующему Конституции акту, пока его несоответствие не подтвердит суд.

Цель этого правила — укрепить законность действий органов местного самоуправления, исключить практику необоснованного неисполнения ими федеральных и региональных правовых актов.

Как и правовые акты, принимаемые на федеральном и региональном уровне, муниципальные правовые акты подразделяются на акты нормативные и так называемые акты индивидуального применения.

Общепринято, что под нормативным актом понимается акт творчества, исходящий от компетентного органа и содержащий нормы права, т. е. правила, которые рассчитаны на регулирование заранее не определенного числа случаев и действуют непрерывно.

В отличие от нормативных муниципальных правовых актов индивидуальные муниципальные правовые акты, основываясь на норме, имеют разовое значение, касаются индивидуально-определенных лиц.

Особенность муниципальных правовых актов, отличающих их от правовых актов, принимаемых на федеральном или региональном уровне, состоит в том, что их действие ограничено территориальными рамками соответствующих муниципальных образований. К муниципальному праву как особой отрасли права относятся нормативные акты, принимаемые органами местного самоуправления по вопросам, составляющим предмет собственно муниципального права, о котором речь шла выше.

В систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан);

- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;

- правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Ставя устав муниципального образования в один ряд с правовыми актами, принятыми на местном референдуме (сходе граждан), закон наделяет их одинаковой высшей юридической силой в системе муниципальных правовых актов.

При этом надо учитывать, что Закон несколько преувеличивает юридическую силу устава. Виды актов, принимаемых разными субъектами правовой инициативы, не могут обладать одинаковой юридической силой, иначе нарушается иерархический принцип построения системы права, теряется возможность определения приоритетности актов, составляющей основу правопорядка.

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

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

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

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

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными и региональными законами.

Лекция 11.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА: ПОНЯТИЕ, СИСТЕМА

План:

1. Муниципальная должность: понятие и классификация.
2. Муниципальная служба: понятие, принципы, правовое регулирование.
3. Правовой статус муниципального служащего.

§ 1. Муниципальная должность: понятие и классификация

Под должностью муниципальной службы понимается должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которые образуются в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии или лица, замещающего муниципальную должность.

Должности муниципальной службы устанавливаются муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации, утверждаемым региональным законом. Такой реестр представляет собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Существенными характеристиками понятия должности являются следующие моменты:

— должность — это первичная ячейка структуры аппарата любого государственного или муниципального органа, предусмотренная действующим законодательством и штатно-организационными нормативами;

— за каждой должностью закреплена часть компетенции соответствующего государственного или муниципального органа с точным установлением должностных обязанностей и полномочий лица, замещающего эту должность;

— профессионально-квалификационные характеристики и требования, предъявляемые государством к лицу, замещающему определенную должность или претендующему на ее занятие, четко закреплены за каждой должностью в соответствующих должностных регламентах.

Характерными чертами «должности муниципальной службы»:

— это должность в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования, сформированных в соответствии с уставом муниципального образования;

— установленный круг обязанностей по обеспечению исполнения полномочий органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования или лица, замещающего муниципальную должность;

— такая должность устанавливается муниципальными правовыми актами в соответствии с реестром должностей муниципальной службы в субъекте РФ, утверждаемым законом субъекта России;

— замещение такой должности осуществляется путем заключения трудового договора (контракта).

Законом субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служащих и установлен порядок их присвоения, а также порядок их сохранения при переводе муниципальных служащих на иные должности муниципальной службы и при увольнении с муниципальной службы. Классные чины указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

Наименование муниципальных должностей устанавливается в реестре должностей муниципальной службы, представляющем собой перечень наименований должностей муниципальной службы, классифицированных по органам местного самоуправления, избирательным комиссиям муниципальных образований, группам и функциональным признакам должностей, определяемым с учетом исторических и иных местных традиций.

Выделяются группы должностей муниципальной службы:

- высшие должности муниципальной службы;
- главные должности муниципальной службы;
- ведущие должности муниципальной службы;
- старшие должности муниципальной службы;
- младшие должности муниципальной службы.

Соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта РФ устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Деление должностей муниципальной службы на группы представляет собой иерархическую дифференциацию должностей, обусловленную спецификой выполняемых обязанностей, сложностью и степенью ответственности по той или иной должности. Необходимость иерархической дифференциации должностей муниципальной службы продиктована разделением труда, разделением компетенции органа муниципального управления, выраженной в закреплении функциональных обязанностей по той или иной

должности муниципальной службы. Иерархическая дифференциация должностей муниципальной службы, в свою очередь, определяет разные квалификационные требования к замещению должностей. Чем больше объем полномочий, а соответственно и ответственности, чем выше должность муниципальной службы располагается в иерархии должностей, тем больший объем квалификационных требований (знания, навыки и умения) предъявляется к ее замещению.

Установленная классификация должностей муниципальной службы обязательна для всех субъектов Российской Федерации.

§ 2. Муниципальная служба: понятие, принципы, правовое регулирование

Муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта).

С содержательной точки зрения профессиональная деятельность муниципальных служащих связана с выполнением исполнительно-распорядительных, административных, информационно-аналитических и других функций.

Отличительные особенности муниципальной службы:

1. Муниципальная служба осуществляется в органах местного самоуправления. Муниципальные предприятия и учреждения не входят в структуру органов местного самоуправления, соответственно лица, осуществляющие свою профессиональную деятельность в указанных учреждениях, не состоят на муниципальной службе и не являются по статусу муниципальными служащими.

2. Муниципальная служба осуществляется в аппарате избирательной комиссии муниципального образования, которая не входит в структуру органов местного самоуправления. 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. 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.

3. Муниципальная служба осуществляется на должностях муниципальной службы. Структура муниципальных должностей органов местного самоуправления представлена двумя видами: выборные должности и должности муниципальной службы. К выборным муниципальным должностям относятся:

— депутаты — члены представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

— должностные лица местного самоуправления — выборные лица, наделенные исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

— выборные должностные лица местного самоуправления — должностные лица местного самоуправления, избираемые на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах;

— члены выборного органа местного самоуправления — выборные должностные лица органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Лица, осуществляющие деятельность на выборных должностях, не состоят на муниципальной службе и муниципальными служащими не являются.

В органах местного самоуправления могут быть предусмотрены должности для технического обеспечения деятельности органов местного самоуправления. Лица, которые не замещают муниципальные должности муниципальной службы и исполняют обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления, не состоят на муниципальной службе и не являются муниципальными служащими. На данных лиц не распространяются квалификационные требования, предусмотренные к замещению муниципальных должностей муниципальной службы, а также права, обязанности, ограничения и запреты, т. е. те элементы, которые сопровождают статус муниципального служащего.

4. Муниципальная служба функционирует в сфере публичной власти и является публично-властной деятельностью. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, системы народовластия. Местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется Конституцией как форма самоорганизации граждан для решения вопросов местного значения, обеспечения жизнедеятельности муниципального образования.

5. Муниципальная служба является социальным институтом и отличается социальным характером функционирования. Социальные цели муниципальной службы обусловлены характером задач муниципального образования, связанных с необходимостью удовлетворения общих материальных

и духовных потребностей в сфере образования, здравоохранения, занятости, социальными приоритетами в повседневной деятельности.

6. Муниципальная служба является правовым институтом. Правовой характер функционирования муниципальной службы проявляется в двух аспектах. С одной стороны, муниципальные служащие призваны осуществлять свою деятельность на основе Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, актов органов местного самоуправления. С другой стороны, муниципальная служба является особым видом управленческой деятельности, которая имеет жесткий правовой режим регламентации. А к муниципальным служащим предъявляются особые требования, составляющие правовой статус, который регламентируется нормативными правовыми актами и тем самым отличает муниципальных служащих от других работников.

К принципам муниципальной службы относят:

- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего;
- профессионализм и компетентность муниципальных служащих;
- стабильность муниципальной службы;
- доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- единство основных требований к муниципальной службе, а также учет исторических и иных местных традиций при прохождении муниципальной службы;
- правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;
- ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей;
- внепартийность муниципальной службы.

Обращается внимание на то, что финансирование муниципальной службы осуществляется за счет средств местных бюджетов.

Развитие муниципальной службы обеспечивается муниципальными программами развития муниципальной службы и программами развития муниципальной службы субъектов Российской Федерации, финансируемые соответственно за счет средств местных бюджетов и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Право равного доступа к муниципальной службе вытекает из закрепленных в Конституции Российской Федерации принципов. Данные принци-

пы устанавливают, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Конституцией Российской Федерации устанавливается принцип того, что граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В соответствии с законодательством о муниципальной службе, муниципальная служба основывается на принципе равного доступа в соответствии со способностями и профессиональной подготовкой. При приеме и при прохождении муниципальной службы не допускается каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного или должностного положения. Место жительства, наличие или отсутствие гражданства субъектов РФ, отношение к религии, принадлежность к общественным объединениям, другие обстоятельства, не связанные с профессиональными и деловыми качествами, также не могут влиять на поступление на муниципальную службу и на ее прохождение.

Правовые основы муниципальной службы в Российской Федерации составляют Конституция РФ, а также Федеральный закон от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований и иные правовые акты.

§ 3. Правовой статус муниципального служащего

На муниципальную службу имеют право поступать граждане, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным в соответствии с настоящим Федеральным законом для замещения должностей муниципальной службы, при отсутствии обстоятельств, указанных в качестве ограничений, связанных с муниципальной службой.

Поступая на муниципальную службу, равно как и при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связан-

ных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

Поступление гражданина на муниципальную службу осуществляется в результате назначения на должность муниципальной службы на условиях трудового договора в соответствии с трудовым законодательством с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Гражданин, поступающий на должность главы местной администрации по результатам конкурса на замещение указанной должности, заключает контракт. Порядок замещения должности главы местной администрации по контракту и порядок заключения и расторжения контракта с лицом, назначаемым на указанную должность по контракту, определяются Федеральным законом 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Типовая форма контракта с лицом, назначаемым на должность главы местной администрации по контракту, утверждается законом субъекта РФ.

Поступление гражданина на муниципальную службу оформляется актом представителя нанимателя (работодателя) о назначении на должность муниципальной службы. Сторонами трудового договора при поступлении на муниципальную службу являются представитель нанимателя (работодатель) и муниципальный служащий.

Представитель нанимателя (работодатель) заключает трудовой договор и назначает на должность муниципальной службы одного из кандидатов, отобранных конкурсной комиссией по результатам конкурса на замещение должности муниципальной службы.

Аттестация муниципального служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы. Аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестации не подлежат следующие муниципальные служащие:

— замещающие должности муниципальной службы менее одного года;

— достигшие возраста 60 лет;

— беременные женщины;

— находящиеся в отпуске по беременности и родам или в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Аттестация указанных муниципальных служащих возможна не ранее чем через один год после выхода из отпуска;

— замещающие должности муниципальной службы на основании срочного трудового договора (контракта).

По результатам аттестации муниципального служащего аттестационная комиссия выносит решение о том, соответствует муниципальный служащий замещаемой должности муниципальной службы или не соответствует.

По результатам аттестации аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

В случае несогласия муниципального служащего с понижением в должности или невозможности перевода с его согласия на другую должность муниципальной службы представитель нанимателя (работодатель) может в срок не более одного месяца со дня аттестации уволить его с муниципальной службы в связи с несоответствием замещаемой должности вследствие недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации.

По истечении срока увольнение муниципального служащего или понижение его в должности по результатам данной аттестации не допускается.

Правовое положение муниципального служащего в некоторых отношениях сходно с правовым положением государственных служащих, причем тенденция состоит в том, чтобы муниципальная служба, оставаясь институтом местного самоуправления, которое согласно Конституции РФ не входит в систему органов государственной власти, сближалась по своему статусу с государственной службой.

Муниципальный служащий имеет право на:

- ознакомление с документами, устанавливающими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, критериями оценки качества исполнения должностных обязанностей и условиями продвижения по службе;

- обеспечение организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей;

- оплату труда и другие выплаты в соответствии с трудовым законодательством, законодательством о муниципальной службе и трудовым договором (контрактом);

- отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности рабочего (служебного) времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодного оплачиваемого отпуска;

- получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования;

- участие по своей инициативе в конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы;

- повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета;

- защиту своих персональных данных;

- ознакомление со всеми материалами своего личного дела, с отзывами о профессиональной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений;

— объединение, включая право создавать профессиональные союзы, для защиты своих прав, социально-экономических и профессиональных интересов;

— рассмотрение индивидуальных трудовых споров в соответствии с трудовым законодательством, защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд их нарушений;

— пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством РФ.

Муниципальный служащий, за исключением муниципального служащего, замещающего должность главы местной администрации по контракту, вправе с предварительным письменным уведомлением представителя нанимателя (работодателя) выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов и если иное не предусмотрено Федеральным законом.

Муниципальный служащий обязан:

— соблюдать Конституцию РФ, законодательство РФ, законодательство субъектов РФ, устав муниципального образования и иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;

— исполнять должностные обязанности в соответствии с должностной инструкцией;

— соблюдать при исполнении должностных обязанностей права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, а также права и законные интересы организаций;

— соблюдать установленные в органе местного самоуправления, аппарате избирательной комиссии муниципального образования правила внутреннего трудового распорядка, должностную инструкцию, порядок работы со служебной информацией;

— поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

— не разглашать сведения, составляющие государственную и иную охраняемую федеральными законами тайну, а также сведения, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведения, касающиеся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающие их честь и достоинство;

— беречь государственное и муниципальное имущество, в том числе предоставленное ему для исполнения должностных обязанностей;

— представлять в установленном порядке предусмотренные законодательством РФ сведения о себе и членах своей семьи;

— сообщать представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства иностранного государства в день приобретения гражданства;

— соблюдать ограничения, выполнять обязательства, не нарушать запреты, которые установлены федеральными законами;

— уведомлять в письменной форме своего непосредственного начальника о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта.

Муниципальный служащий не имеет права исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от руководителя поручения, являющегося, по мнению муниципального служащего, неправомерным, муниципальный служащий должен представить руководителю, давшему поручение, в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, муниципальных правовых актов, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме муниципальный служащий обязан отказаться от его исполнения. В случае исполнения неправомерного поручения муниципальный служащий и давший это поручение руководитель несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В зависимости от выполнения должностных обязанностей предоставляемые муниципальному служащему гарантии делятся на:

— гарантии, непосредственно связанные с исполнением (в связи с исполнением) муниципальным служащим должностных обязанностей (трудовой функции) — например, обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу муниципального служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей;

— гарантии, производные от служебных отношений муниципального служащего: пенсионное обеспечение за выслугу лет и в связи с инвалидностью.

Для обеспечения защиты жизни и здоровья защищаемых лиц и сохранности их имущества органами, обеспечивающими безопасность, могут применяться с учетом конкретных обстоятельств следующие меры безопасности:

- личная охрана, охрана жилища и имущества;
- выдача оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещение об опасности;
- временное помещение в безопасное место;
- обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемых лицах;
- перевод на другую работу (службу), изменение места работы (службы) или учебы;
- переселение на другое место жительства;
- замена документов, изменение внешности.

При расторжении трудового договора с муниципальным служащим в связи с ликвидацией органа местного самоуправления, избирательной комиссии муниципального образования либо сокращением штата работников органа местного самоуправления, аппарата избирательной комиссии муни-

ципального образования муниципальному служащему предоставляются гарантии, установленные трудовым законодательством для работников в случае их увольнения в связи с ликвидацией организации либо сокращением штата работников организации.

Законами субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования муниципальным служащим могут быть предоставлены дополнительные гарантии.

За неисполнение либо ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, совершение проступка, преступления муниципальные служащие несут ответственность в соответствии с российским законодательством.

Различают виды юридической ответственности:

- дисциплинарная — налагается за нарушение служебной дисциплины;

- административная — налагается за совершение административных проступков;

- материальная — налагается за причинение материального ущерба;

- уголовная — налагается за совершение должностных преступлений.

Основанием дисциплинарной ответственности является совершение дисциплинарного проступка (должностного проступка), т. е. неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Основанием для привлечения должностных лиц к административной ответственности является совершение ими административных правонарушений, связанных с несоблюдением правил, обеспечение которых входит в их служебные (должностные) обязанности.

Основанием уголовной ответственности должностного лица местного самоуправления может являться только совершение им деяния, содержащего признаки состава преступления, предусмотренного Уголовным кодексом Российской Федерации.

Дисциплинарным проступком является нарушение должностным лицом порядка исполнения своих служебных обязанностей, не повлекшее существенного нарушения прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства.

Материальная ответственность состоит в возмещении виновным служащим причиненного им имущественного ущерба или вреда. Она не исключает одновременного привлечения виновного лица к дисциплинарной ответственности.

Отдельного нормативного правового акта о материальной ответственности муниципальных служащих нет. Они несут материальную ответственность в таком же порядке, как и лица, не относящиеся к служащим.

Лекция 12.
КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ,
В ХОЗЯЙСТВЕННОЙ СФЕРЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

План:

1. Полномочия местного самоуправления в области образования и культуры.
2. Полномочия местного самоуправления в области охраны здоровья населения, социальной защиты, торговли.
3. Полномочия местного самоуправления по использованию земли и природных ресурсов.
4. Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта.

§ 1. Полномочия местного самоуправления
в области образования и культуры

Статья 9 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определяет полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования. Эти полномочия определены, что называется, по «остаточному» принципу. Вместе с тем в статье присутствует и норма иного типа — «на вырост»: в городских округах могут создаваться образовательные организации высшего образования муниципального подчинения, отсутствующие в настоящее время.

Отдельными полномочиями наделены органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Они могут руководствоваться законами названных субъектов РФ, действующими в сфере образования.

Муниципальные органы сельских поселений какими-либо полномочиями в сфере образования не обладают, чем и объясняется легкость, с которой в нашей стране ликвидируются так называемые «малокомплектные» сельские школы.

Что касается организации общего образования, то у муниципалитетов осталось содержание школьных зданий плюс оплата коммунальных расходов; сохранилась и организация бесплатного дошкольного образования.

При осуществлении своих полномочий органы местного самоуправления тесно связаны с органами государственной власти РФ и субъектов РФ, т. к. у них также есть значительный объем полномочий в сфере образования,

в том числе в отношении органов местного самоуправления и муниципальных образовательных учреждений. Чтобы исследовать отдельные аспекты делегирования государственных полномочий в сфере образования на муниципальный уровень, первоначально необходимо установить, какими, соответственно, полномочиями обладают Российская Федерация и субъекты Российской Федерации.

При разграничении компетенции субъектов РФ и муниципальных образований следует иметь в виду также следующее.

Собственные полномочия субъектов РФ в сфере образования перечислены в подпунктах 13, 13.1, 14, 14.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

К их числу относится решение вопросов:

— обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта РФ;

— организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта РФ;

— организации предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждает Правительство РФ);

— организации предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения.

Закон установил запрет на передачу на местный уровень полномочий по финансовому обеспечению предоставления дошкольного, общего, дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам. В то же время сам факт выделения субвенций местным бюджетам означает, что органами местного самоуправления осуществляются какие-то государственные полномочия субъек-

тов РФ (поскольку субвенции предоставляются именно на исполнение переданных государственных полномочий).

К полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек поселения;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;
- содержание музеев;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование их библиотечных фондов;
- содержание музеев;
- создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

К полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области культуры относятся:

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование библиотечных фондов библиотек городского округа;
- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;
- содержание музеев;
- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

Если у малочисленных народов имеется установленное законом право получать от органов местного самоуправления материальные и финансовые ресурсы — значит, у органов местного самоуправления есть обязанность предоставлять эти ресурсы.

В данном отношении Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» не согласуется с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Последний закон определил не обязанность, а только право органов местного самоуправления в оказании содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации.

Положения Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», наряду с другими федеральными законами, затрагивающие межнациональные отношения и возлагающие определенные обязанности в данной сфере на органы местного самоуправления, необходимо конкретизировать.

§ 2. Полномочия местного самоуправления в области охраны здоровья населения, социальной защиты, торговли

В сфере здравоохранения органы местного самоуправления вправе в пределах своей компетенции и имеющихся средств принимать решения о дополнительных мерах социальной поддержки доноров крови, не предусмотренных федеральным законодательством категорий граждан.

К ведению органов местного самоуправления в вопросах охраны здоровья граждан относятся:

- контроль за соблюдением законодательства в области охраны здоровья граждан;
- защита прав и свобод человека и гражданина в области охраны здоровья;
- 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 компонента-

ми, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов и скорой медицинской помощи, обеспечение ее доступности, контроль за соблюдением стандартов медицинской помощи, обеспечение граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории;

— охрана окружающей природной среды и обеспечение экологической безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

— регулярное информирование населения, в том числе через средства массовой информации, о распространенности социально значимых заболеваний и болезней, представляющих опасность для окружающих;

— санитарно-гигиеническое образование населения.

В сфере социальной поддержки гражданам, имеющим право на дополнительное материальное обеспечение, на пенсию за выслугу лет, устанавливаемую лицам, замещавшим должности в органах государственной власти и управления Союза ССР и РСФСР, замещавшим государственные должности Российской Федерации и государственные должности федеральной государственной службы, на доплаты к пенсии, не предусмотренные законодательством Российской Федерации, дополнительные меры поддержки могут устанавливаться актами органов местного самоуправления.

Например, органы местного самоуправления могут за счет своих бюджетов предоставлять дополнительные льготы Героям, полным кавалерам ордена Славы и членам их семей, а также могут принимать в пределах своих полномочий дополнительные меры по обеспечению чистыми продуктами питания, улучшению материально-бытовых условий, медицинского, торгового и транспортного обслуживания граждан, на которых распространяется действие законодательства о чернобыльской катастрофе.

Сотрудникам милиции, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, жилая площадь может предоставляться органами местного самоуправления; участковые уполномоченные милиции, работающие в сельской местности и в поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, должны бесплатно обеспечиваться органами местного самоуправления жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами. Органы местного самоуправления могут устанавливать и иные не предусмотренные законодательством гарантии социальной защиты сотрудников милиции.

Нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут быть установлены гарантии и компенсации для лиц, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и являющихся работниками организаций, финансируемых из местных бюджетов, а также лиц, получающих пособия, стипендии и компенсации за счет средств местных бюджетов.

Дети-инвалиды, проживающие в стационарных учреждениях социального обслуживания, являющиеся сиротами или лишенные попечительства родителей, по достижении 18 лет подлежат обеспечению жилыми помещениями вне очереди органами местного самоуправления по месту нахождения данных учреждений либо по месту их прежнего жительства по их выбору, если индивидуальная программа реабилитации предусматривает возможность осуществлять самообслуживание и вести самостоятельный образ жизни.

Вопросы местного значения согласно законодательству о местном самоуправлении затрагивают все основные области жизнедеятельности населения городских, сельских поселений и других муниципальных образований. Органы местного самоуправления обладают полномочиями, связанными с осуществлением ими защиты прав потребителей услуг (работ), оказываемых на территории муниципального образования независимо от форм собственности, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами.

В целях защиты прав потребителей на территории муниципального образования органы местного самоуправления вправе:

- рассматривать жалобы потребителей, консультировать их по вопросам защиты прав потребителей;
- обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей).

При выявлении по жалобе потребителя товаров (работ, услуг) ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды незамедлительно извещать об этом федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг).

Прием жалоб потребителей может осуществляться через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, в настоящий момент ФЗ № 131 как не запрещает, так и прямо не обязывает органы местного самоуправления реализовывать функцию по защите прав потребителей.

Несмотря на ограничения контрольных функций органов муниципальной власти в сфере торговли, оказания услуг и выполнения работ, наиболее социально востребованные функции оставлены без изменений. Согласно п. 2.2 Методических рекомендаций для органов местного самоуправления по организации защиты прав потребителей (разработаны Министерством Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства на основании ст. 44 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей») органы местного самоуправления:

- рассматривают письменные и устные обращения и заявления потребителей;

- консультируют их по вопросам защиты прав потребителей;
- оказывают помощь потребителям в восстановлении их нарушенных прав, в том числе и при составлении исков в суды;
- анализируют договоры, заключаемые продавцами (изготовителями, исполнителями) с потребителями, с целью выявления условий, ущемляющих права потребителей.

Наибольшее количество нарушений прав потребителей выявляется в сферах, представляющих жизненный интерес для человека, а именно торговля, бытовое обслуживание, услуги транспорта, связи, коммунальные, медицинские, образовательные, страховые, туристические услуги.

Органы местного самоуправления вправе обращаться в суды в защиту прав потребителей (неопределенного круга потребителей), т. е. подавать исковые заявления в суды о признании действий изготовителя (исполнителя, продавца, уполномоченной организации или уполномоченного индивидуального предпринимателя, импортера) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и о прекращении этих действий. При удовлетворении такого иска суд обязывает правонарушителя довести в установленный судом срок через средства массовой информации или иным способом до сведения потребителей решение суда. Одновременно с удовлетворением иска, предъявленного органами местного самоуправления в интересах неопределенного круга потребителей, суд принимает решение о возмещении органам местного самоуправления всех понесенных по делу судебных издержек, а также иных возникших до обращения в суд и связанных с рассмотрением дела необходимых расходов.

Органы местного самоуправления являются необходимым звеном национальной системы защиты прав потребителей, поскольку действуют на муниципальном уровне, наиболее приближенном к населению. Деятельность муниципальных образований направлена на решение тех потребительских проблем, которые являются актуальными именно для данной территории.

Если проверкой по жалобе потребителя будут установлены факты продажи товаров ненадлежащего качества, а также опасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, органы муниципальной власти вправе направить полученные материалы в территориальное управление Роспотребнадзора.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека инициирует вопросы, связанные с необходимостью укрепления взаимодействия между территориальными управлениями Службы и органами местного самоуправления. Руководители управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека заключают с главами муниципальных образований соглашения о взаимодействии сторон в области совместных контрольно-проверочных мероприятий и информационного обмена в сфере торговли, общественного пи-

тания и бытового обслуживания населения в целях защиты потребительского рынка от некачественной, фальсифицированной и контрафактной продукции.

Таким образом, органы местного самоуправления являются одной из составляющих национальной системы защиты прав потребителей. Поскольку именно органы местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации решают вопросы местного значения, постольку они, используя полномочия, предоставленные Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей», могут обеспечить оперативную защиту интересов потребителей по месту жительства на основе безвозмездности, беспристрастности и индивидуального подхода к каждому потребителю.

§ 3. Полномочия местного самоуправления по использованию земли и природных ресурсов

В рассматриваемой сфере управления у органов местного самоуправления полномочия прослеживаются межотраслевой характер. Это обусловлено тем, что органы местного самоуправления либо могут являться субъектами тех или иных общественных отношений в сферах охраны окружающей среды, экологии, природопользования, землепользования и недропользования, либо вправе, имея объекты управления в собственности, распоряжаться (управлять) ими для решения тех или иных вопросов местного значения.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности, относятся:

- владение, пользование, распоряжение такими лесными участками;
- установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади такого лесного участка в целях его аренды;
- установление ставок платы за единицу объема древесины;
- разработка и утверждение лесохозяйственных регламентов, а также проведение муниципальной экспертизы проектов освоения лесов;
- осуществление муниципального лесного контроля и надзора в отношении таких лесных участков.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Муниципальные образования являются участниками водных отношений. В их собственности могут находиться обособленные водные объек-

ты (замкнутые водоемы), расположенные полностью в границах одного населенного пункта и не находящиеся в частной собственности.

К полномочиям органов местного самоуправления в отношении водных объектов, находящихся в собственности муниципальных образований, относятся:

- владение, пользование, распоряжение такими водными объектами;
- осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий;
- осуществление мер по охране таких водных объектов;
- установление ставок платы за пользование такими водными объектами, порядка расчета и взимания этой платы.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, относится установление правил использования водных объектов общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований, для личных и бытовых нужд.

Также к полномочиям органов местного самоуправления городских, сельских поселений, городских округов в области водных отношений, кроме полномочий собственника, относится предоставление гражданам информации об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территориях муниципальных образований.

Органы местного самоуправления вправе осуществлять регулирование отношений недропользования в пределах предоставленных им полномочий, а именно:

- участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование;
- развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;
- предоставление разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;
- приостановление работ, связанных с использованием недр, на земельных участках в случае нарушения положений законодательства;
- контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления могут осуществлять следующие полномочия в области мелиорации земель:

— владение, пользование и распоряжение мелиоративными системами и отдельно расположенными гидротехническими сооружениями, находящимися в муниципальной собственности;

— обеспечение защиты окружающей среды при проведении мелиорации земель на соответствующих территориях;

— координация и регулирование в пределах своей компетенции деятельности граждан (физических лиц) и юридических лиц в области мелиорации земель.

Полномочия органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, сходны у различных видов муниципальных образований.

В области охраны атмосферного воздуха органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. В городских и иных поселениях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления организуют работы по регулированию выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух в периоды неблагоприятных метеорологических условий.

§ 4. Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта

В сфере градостроительства полномочия органов местного самоуправления имеют и управленческий, и разрешительный характер.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относятся:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;

4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений;

6) принятие решений о развитии застроенных территорий.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования муниципальных районов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования межселенных территорий;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки соответствующих межселенных территорий;
- 4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования муниципальных районов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;
- 5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на соответствующих межселенных территориях;
- 6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях муниципальных районов.

К полномочиям органов местного самоуправления городских округов в области градостроительной деятельности относятся:

- 1) подготовка и утверждение документов территориального планирования городских округов;
- 2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования городских округов;
- 3) утверждение правил землепользования и застройки городских округов;
- 4) утверждение подготовленной на основе документов территориального планирования городских округов документации по планировке территории, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;
- 5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях городских округов;
- 6) ведение информационных систем обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территориях городских округов;
- 7) принятие решений о развитии застроенных территорий.

В жилищной сфере органы местного самоуправления могут принимать в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие жилищные отношения.

К полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений относятся:

- 1) учет муниципального жилищного фонда;

2) установление размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

3) ведение в установленном порядке учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

4) определение порядка предоставления жилых помещений муниципального специализированного жилищного фонда;

5) предоставление в установленном порядке малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда;

6) принятие в установленном порядке решений о переводе жилых помещений в нежилые помещения и нежилых помещений в жилые помещения;

7) согласование переустройства и перепланировки жилых помещений;

8) признание в установленном порядке жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания;

9) осуществление контроля за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства;

9.1) определение порядка получения документа, подтверждающего принятие решения о согласовании или об отказе в согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения в соответствии с условиями и порядком переустройства и перепланировки жилых помещений;

10) иные вопросы, отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления в области жилищных отношений Конституцией Российской Федерации, Жилищным кодексом, другими федеральными законами, а также законами соответствующих субъектов Российской Федерации.

В сфере транспорта и связи полномочия органов местного самоуправления имеют в основном организационно-исполнительный характер. Так, к полномочиям органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся:

1) осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения;

2) разработка основных направлений инвестиционной политики в области развития автомобильных дорог местного значения;

3) принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения и о прекращении такого использования;

4) определение методики расчета и максимального размера платы за проезд транспортных средств по платным автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

5) утверждение перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения, перечня автомобильных дорог необщего пользования местного значения;

6) осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения;

7) определение размера вреда, причиняемого транспортными средствами, осуществляющими перевозки тяжеловесных грузов, при движении по автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

8) установление стоимости и перечня услуг по присоединению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения;

9) использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством РФ, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах в соответствии с законодательством РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

10) информационное обеспечение пользователей автомобильных дорог общего пользования местного значения;

11) утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт, содержание автомобильных дорог местного значения и правил расчета размера ассигнований местного бюджета на указанные цели;

12) осуществление иных полномочий, отнесенных действующим законодательством, в том числе законами субъектов Российской Федерации, к полномочиям органов местного самоуправления.

В соответствии с пунктами 4, 10 части 1 статьи 14 ФЗ «Об общих принципах...» к вопросам местного значения поселения, в частности, относятся: организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

В рамках рассматриваемого вопроса констатируется факт того, что в настоящее время в Российской Федерации законодательно не регламентируются полномочия органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства, отсутствует определение «жилищно-коммунальное хозяйство». Толкование некоторых понятий можно найти в отдельных методических пособиях: жилищно-коммунальные услуги — надежное и устойчивое обеспечение холодной и горячей водой, электрической энергией, газом, отоплением, отведения и очистки сточных вод, содержания и ремонта жилых домов, придомовой территории, а также благоустройства территории населенного пункта в соответствии с установленными стандартами, норма-

ми и требованиями. Таким образом, логично было бы разработать и принять Федеральный закон «О деятельности органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства», который позволит внести правовую определенность в сфере полномочий органов публичной власти и кардинально повысить уровень и качество жизни граждан Российской Федерации.

Лекция 13.

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ

План:

1. Органы местного самоуправления в механизме охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности.
2. Деятельность органов местного самоуправления по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, в сфере пожарной безопасности и обеспечения безопасности дорожного движения.
3. Взаимоотношения органов местного самоуправления с правоохранительными органами.

§ 1. Органы местного самоуправления в механизме охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности

Согласно Конституции РФ охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления (ст. 132) и полномочиям Правительства РФ (п. «е» ч. 1 ст. 114). Эти общие конституционные положения призван урегулировать законодатель. Однако в настоящее время в федеральном законодательстве РФ четко не определены пределы и границы указанной сферы ведения муниципальных образований, нет и четкого разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. На данное обстоятельство уже давно обратили внимание ученые-юристы и практики.

Согласно ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация охраны общественного порядка на территории муниципальных образований

относится к вопросам местного значения. Для решения этого вопроса в муниципальных районах и городских округах может создаваться муниципальная милиция. В то же время Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» вменяет в обязанность полиции обеспечение правопорядка в общественных местах. Положения этого Закона конкретизируются в подзаконных актах. В них же решается ряд вопросов взаимодействия полиции и органов местного самоуправления.

В настоящее время, по Типовому положению о территориальных органах МВД РФ, обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности на территории субъекта РФ вменяется территориальным органам Министерства внутренних дел РФ по субъекту РФ.

При этом на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках и в других общественных местах, населенных пунктах безопасность граждан и общественный порядок обеспечиваются территориальным органом МВД РФ совместно с органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления (п. 13 Типового положения). В целях реализации своих полномочий территориальный орган МВД РФ имеет право использовать возможности государственных органов субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством РФ (п. 14 Типового положения).

Издание указанных актов стало катализатором для принятия ФЗ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ, которым внесены дополнения в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с этими дополнениями органы местного самоуправления обязаны предоставлять помещения для работы сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции. А до 1 января 2017 г. указанные органы были обязаны предоставить сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и членам его семьи жилого помещения на период выполнения сотрудником обязанностей по указанной должности.

В настоящее время отсутствует Федеральный закон о муниципальной полиции, хотя о его принятии было заявлено ещё в октябре 2003 г. Дважды, в 2014 и 2016 гг., в Государственную Думу вносились соответствующие законопроекты о муниципальной милиции, однако ни один из них так и не был утвержден и одобрен законодательными органами.

Анализ федеральных законов, регулирующих деятельность по охране общественного порядка органами местного самоуправления, показывает их многообразие. Исходя из назначения норм, регулирующих отношения в сфере охраны общественного порядка выделены «основная» и «дополнительная» группы соответствующих актов.

Основная — это совокупность нормативных правовых актов:

а) принимаемых для регулирования исключительно организации и деятельности органов местного самоуправления;

б) содержащих базовые нормы об охране общественного порядка.

Дополнительная — совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих как отдельные вопросы местного самоуправления, так и не имеющие прямого отношения к нему, но содержащие полномочия муниципальных образований в сфере охраны общественного порядка.

К иным нормативным актам федерального уровня, регулирующим осуществление полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, относятся акты, издаваемые Президентом и Правительством Российской Федерации.

В учредительных актах субъектов РФ практически отсутствуют правовые основы для реализации конституционного права органов местного самоуправления на самостоятельное осуществление охраны общественного порядка. В указанной группе документов в основном дублируют нормы ч. 1 ст. 132 Конституции РФ либо вообще не содержится никаких норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере.

В современных условиях органы местного самоуправления в зависимости от возможностей местного бюджета, обычаев, традиций и иных факторов могут выбрать один или несколько способов охраны общественного порядка:

1) охрана общественного порядка органами внутренних дел по договору с органом местного самоуправления;

2) охрана общественного порядка муниципальной милицией;

3) охрана общественного порядка казачьими обществами;

4) охрана общественного порядка добровольными формированиями граждан.

Кроме того, органы местного самоуправления могут осуществлять деятельность по обеспечению общественного порядка путем повышения правовой культуры населения, установки камер слежения в подъездах и иных общественных местах, улучшения освещенности улиц и др. способами.

Наибольшая приближенность местного самоуправления к населению обуславливает наименьшее расхождение между интересами местного сообщества, с одной стороны, и каждого из его членов — с другой. Это обуславливает иные особенности обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина местным самоуправлением - локальный характер обеспечения и защиты прав человека и гражданина, предполагающий обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина только на территории муниципального образования; а также адресный характер, предполагающий обеспечение и защиту индивидуальных прав и свобод конкретных граждан, а также коллективных прав и свобод, реализуемых объединениями граждан, находящимися на территории муниципального образования. Особое место местного самоуправления в конституционной системе обеспечения и защиты прав и

свобод человека и гражданина обусловлено также его характерными чертами как института гражданского общества, с одной стороны, и как института организации публичной власти народа — с другой, что предполагает сочетание властно-публичных методов обеспечения прав и свобод человека и гражданина, используемых как органами местного самоуправления, так и непосредственно местным населением, а также общественных методов.

Итак, приоритетной формой правообеспечительной деятельности органов местного самоуправления и иных муниципальных институтов является правоприменительная, в том числе оперативно-исполнительная деятельность. Она направлена на создание организационных, материальных, идеологических условий реализации конституционных прав и свобод граждан, а также предупреждение их нарушений на территории муниципального образования. В том числе: а) предоставление населению муниципальных образований различных муниципальных публичных или социальных услуг; б) совершение действий организационного характера; предоставление материальных ресурсов некоммерческим и иным организациям, обязанным реализовывать субъективные права граждан; в) учреждение муниципальных организаций и учреждений, деятельность которых направлена на обеспечение различных видов прав граждан на территории муниципального образования; г) правовое просвещение местного населения и индивидуальное консультирование граждан по вопросам их прав и свобод, форм и методов реализации и защиты.

§ 2. Деятельность органов местного самоуправления по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, в сфере пожарной безопасности и обеспечения безопасности дорожного движения

Чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут принимать муниципальные правовые акты, регулирующие отношения, возникающие в связи с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в зависимости от последствий чрезвычайной ситуации, привлекаемых к предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации, а также других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации, устанавливается один из следующих уровней реагирования:

- объектовый уровень реагирования — решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории данной организации;

- региональный (межмуниципальный) уровень реагирования;

- федеральный уровень реагирования;

- местный уровень реагирования.

Такие уровни определяются и вводятся:

- решением главы поселения при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного поселения;

- решением главы муниципального района при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает межселенную территорию, либо территории двух и более поселений, либо территории поселений и межселенную территорию, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного муниципального района;

- решением главы городского округа при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории городского округа;

- решением должностных лиц, определяемых законами субъектов Российской Федерации — городов федерального значения: Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, Севастополя.

Органы местного самоуправления самостоятельно:

— 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;

— принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

— осуществляют информирование населения о чрезвычайных ситуациях;

— 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; при недостаточности собственных сил и средств обращаются за помощью к органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

— 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;

— вводят режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

— устанавливают местный уровень реагирования;

— участвуют в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»;

— создают и поддерживают в постоянной готовности муниципальные системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;

— осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Муниципальная пожарная охрана создается органами местного самоуправления на территории муниципальных образований.

Цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления.

Цель, задачи, порядок создания и организации деятельности муниципальной пожарной охраны, порядок ее взаимоотношений с другими видами пожарной охраны определяются органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» не регламентирует указанные вопросы, как не регламентирует их и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Однако на часть вопросов можно ответить путем анализа других норм комментируемого Закона. Так, в силу ч. 2 ст. 4 комментируемого Закона основными задачами пожарной охраны являются организация и осуществление профилактики пожаров, спасение людей и имущества при пожарах, организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ.

Одной из наименее исследованных остается проблема определения статуса органов местного самоуправления как неотъемлемого структурного звена государственной (национальной) системы обеспечения безопасности дорожного движения.

Согласно ст. 132 Конституции РФ к вопросам местного значения отнесена охрана общественного порядка, неотъемлемой частью поддержания которого является, в том числе и обеспечение безопасности дорожного движения. Вместе с тем установление и порядок реализации функций органов местного самоуправления по охране общественного порядка, отражающие правоохранительный аспект деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, представляют отдельный дискуссионный вопрос.

Анализ деятельности органов местного самоуправления, осуществляющих управление дорожной деятельностью в различных регионах, показывает, что в большинстве своем соответствующие муниципальные органы создаются в форме управлений организации дорожного движения, обеспечивающих в рамках муниципалитета:

- разработку и внедрение стратегии, долгосрочных и краткосрочных планов в сфере организации и безопасности дорожного движения, назначение экспертиз предлагаемых мероприятий;
- разработку и исполнение местных бюджетов в части расходов на дорожную деятельность;
- управление имуществом муниципальных автомобильных дорог;
- развитие сети улиц, проездов, линий общественного транспорта и дорог местного значения;
- организацию дорожного движения по муниципальным автомобильным дорогам совместно с подразделениями ГИБДД.

Следует констатировать, что до настоящего времени вопросы обеспечения безопасности дорожного движения как одного из направлений деятельности органов местного самоуправления по социальному обслуживанию населения отрегулированы не в полном объеме.

§ 3. Взаимоотношения органов местного самоуправления с правоохранительными органами

Взаимодействие в узком смысле — это совместная или согласованная в пространстве и времени деятельность двух и большего числа субъектов по достижению одной или нескольких целей. Данное определение отражает доминирующий в юридической литературе подход к раскрытию сути взаимодействия государственных органов, ведущих оперативно-розыскную деятельность. Исходя из этого, данное определение можно взять за основу при рассмотрении взаимодействия применительно к деятельности местных органов власти с правоохранительными органами.

Направления взаимодействия органов прокуратуры с муниципальными органами:

1) взаимодействие в рамках координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, оно охватывает:

— участие в координационных совещаниях руководителей правоохранительных органов;

— совместную разработку комплексных программ по борьбе с преступностью;

2) взаимодействие по вопросам правотворчества:

— участие в рабочих группах, комитетах и комиссиях по подготовке проектов нормативных правовых актов, их обсуждении на заседаниях указанных структур публичной власти;

— составление правовых заключений по таким документам;

3) взаимодействие в процессе профилактики правонарушений охватывает:

— надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления;

— организацию и осуществление работы по правовому просвещению.

В России всегда использовались механизмы общественного контроля за институтом полиции, привлекалось население к участию в работе полиции, использовался потенциал органов местного самоуправления, развивалось активное взаимодействие полиции с иными правоохранительными структурами, органами государственной власти и управления, общественными организациями.

Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам (далее также — муниципальные органы), общественным объединениям, а также организа-

циям независимо от форм собственности (далее — организации), должностным лицам этих органов и организаций (далее — должностные лица) в защите их прав.

При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах образуются общественные советы, которые призваны обеспечить согласование общественно значимых интересов граждан Российской Федерации и органов местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

На полицию возлагаются, в частности, обязанности:

— обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее — публичные мероприятия) безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее — массовые мероприятия) в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

— оказывать содействие государственным и муниципальным органам, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность; информировать выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории;

— предоставлять по межведомственным запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, сведения о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости, если для предоставления государственной или муниципальной услуги предусмотрено предоставление таких сведений или документа, содержащего такие сведения, в указанные государственные органы или органы местного самоуправления.

Предоставляются гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган местного самоуправления.

Сотрудник полиции, избранный депутатом представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, назначенный на должность главы местной администрации, на период осуществления соответствующих полномочий приостанавливает службу в полиции либо увольняется со службы в полиции по собственному желанию. После

прекращения указанных полномочий сотруднику полиции по его желанию предоставляется ранее замещаемая должность, а при ее отсутствии другая равноценная должность по прежнему либо с его согласия иному месту службы.

Период осуществления вышеуказанных полномочий засчитывается сотруднику полиции в календарном исчислении в общий трудовой стаж и выслугу лет, дающую право на присвоение очередного специального звания, доплату за выслугу лет, дополнительный отпуск и назначение пенсии за выслугу лет.

Органы местного самоуправления обязаны предоставлять в пределах границ муниципальных образований сотруднику полиции, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, помещения для работы на обслуживаемом административном участке. Оборудование помещений мебелью, оргтехникой и средствами связи и обеспечение технической эксплуатации этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт) осуществляются за счет средств бюджетных ассигнований федерального бюджета.

Органы местного самоуправления вправе производить дополнительные расходы на обеспечение деятельности полиции, в том числе на дополнительные выплаты сотрудникам полиции сверх установленного размера денежного довольствия, в пределах средств, предусмотренных законом о бюджете субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования о местном бюджете.

Одной из наиболее важных функций местного самоуправления по-прежнему остается обеспечение охраны общественного порядка в пределах территории муниципального района или городского округа.

Организация охраны общественного порядка — это осуществление органами внутренних дел, другими государственными органами и органами местного самоуправления, а также общественными объединениями комплекса основанных на законе управленческих функций, направленных на обеспечение состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности, преимущественно в общественных местах.

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, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвиже-

ние требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

Виды таких мероприятий перечислены в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: собрание, митинг, демонстрация, шествие, пикетирование.

К организации публичного мероприятия относятся:

- 1) оповещение возможных участников публичного мероприятия и подача уведомления о проведении публичного мероприятия в соответствующий орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления;
- 2) проведение предварительной агитации;
- 3) изготовление и распространение средств наглядной агитации;
- 4) другие действия, не противоречащие законодательству РФ, совершаемые в целях подготовки и проведения публичного мероприятия.

Уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта РФ или органа местного самоуправления обязан:

- 1) присутствовать на публичном мероприятии;
- 2) оказывать организатору публичного мероприятия содействие в его проведении;
- 3) обеспечивать совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан, а также соблюдение законности при его проведении.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

Осуществление общественными объединениями охраны общественного порядка является одной из форм реализации их права на участие в государственной жизни и занимает важное место в их деятельности.

Такие объединения относят к группе общественных объединений правоохранительной направленности. Их можно определить как добровольные самоуправляемые некоммерческие формирования, созданные по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей по охране правопорядка.

Выделяют четыре группы общественных объединений и граждан, участвующих в выполнении правоохранительных функций.

Первую группу составляют общественные организации, непосредственно предназначенные для выполнения правоохранительных функций в сфере охраны общественного порядка (добровольные народные дружины (ДНД) по охране общественного порядка, общественные пункты охраны порядка (ОПОП), внештатные сотрудники).

Вторая группа включает трудовые коллективы предприятий, учреждений и организаций всех организационно-правовых форм и создаваемые ими органы общественной самодеятельности (комиссии, секции, советы профилактики, социально-профилактические центры, общественные инспекции по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, рабочие группы).

Третью группу составляют граждане и создаваемые ими органы общественной самодеятельности по месту жительства, призванные содействовать органам внутренних дел в охране общественного порядка (советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные комитеты, родительские комитеты, общественные воспитатели).

Четвертая группа — это общественные юрисдикционные органы, обладающие правом рассмотрения конкретных дел и принятия решения (административные комиссии, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав).

Органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, явившиеся причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия.

В завершение рассматриваемого вопроса необходимо отметить, что решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления, нарушающие право граждан на проведение публичного мероприятия, могут быть обжалованы в суде в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Лекция 14

ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Понятие и система гарантий местного самоуправления.
2. Гарантии и защита прав местного самоуправления в отношениях с государственными органами, с учреждениями, предприятиями и организациями, расположенными на территории муниципальных образований.

3. Органы государственной власти в механизме обеспечения прав местного самоуправления. Судебная защита местного самоуправления.

§ 1. Понятие и система гарантий местного самоуправления

Вопрос гарантий местного самоуправления не раз являлся предметом рассмотрения в конституционной и муниципальной отраслях права, однако единого подхода к самому понятию гарантий местного самоуправления по-прежнему не выработано и, как следствие, отсутствует исчерпывающее их определение.

В теории права понятие гарантии местного самоуправления заключается в следующем. Гарантии местного самоуправления — это совокупность правовых норм, гарантирующих осуществление местного самоуправления

Гарантии местного самоуправления выступают как «условия, средства, механизмы, которые обеспечивают реальность прав и обязанностей местного самоуправления, возможность их реализации и наличие правовых средств их защиты».

Гарантии местного самоуправления представляют собой созданные государством необходимые условия и средства, обеспечивающие фактическую реализацию и всестороннюю охрану прав муниципальных образований.

В целом, систематизируя вышеизложенное, можно признать, что:

— необходимым условием гарантий местного самоуправления является их нормативное закрепление;

— гарантии направлены на обеспечение реализации прав местного самоуправления;

— важным элементом системы гарантий являются механизмы судебной защиты местного самоуправления.

Конституция РФ и Закон о местном самоуправлении 2003 г. регулируют положения о гарантиях и защите прав местного самоуправления. Судебная защита местного самоуправления является одной из важнейших конституционных гарантий местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ). Провозглашая местное самоуправление одной из основ конституционного строя (ст. 12 Конституции РФ), законодатель, с одной стороны, ведет речь о «правах местного самоуправления» как о его гарантиях, с другой же стороны, рассматривает местное самоуправление в качестве средства обеспечения права населения на самостоятельное решение вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции РФ), способа обеспечения непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина (ст. 18 Конституции РФ).

Понятие «гарантии местного самоуправления» представляет категорию, которая отражает в динамике процесс государственной деятельности, связанный с функционированием конституционно-правовых институтов и способов конституционного регулирования, призванных обеспечивать реальные возможности судебной защиты местного самоуправления.

Гарантирование реализации отдельных прав граждан в области местного самоуправления обеспечивает гарантирование местного самоуправления как такового.

Важнейшую роль в гарантировании прав местного самоуправления играют судебные органы. Причем в области охраны и защиты местного самоуправления действуют все судебные органы в зависимости от их специализации и существа защищаемого права.

Система гарантий местного самоуправления включает в себя отдельные подсистемы: общие и специальные (собственно юридические) средства и институты обеспечения реальных возможностей осуществления местного самоуправления.

Закрепляемая нормами конституционного и муниципального права система гарантий местного самоуправления охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих реализацию и защиту местного самоуправления.

Реализация прав граждан на осуществление местного самоуправления, разнообразная деятельность органов местного самоуправления происходят в определенных социально-экономических, политических условиях, при определенном правовом режиме регулирования местного самоуправления, которые могут оказывать как развивающее, так и сдерживающее влияние на процесс развития местного самоуправления.

Поэтому в качестве общих гарантий местного самоуправления можно рассматривать те экономические и политические отношения, духовные устои и ценности общества, которые служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления, создают реальные возможности для наиболее полной реализации населением, представительными, исполнительно-распорядительными и иными органами и должностными лицами местного самоуправления полномочий для их реализации.

Таким образом, подсистема общих гарантий обусловлена сложившимися господствующими общественными отношениями экономического, социального, политического характера и связана с конкретными юридическими механизмами функционирования местного самоуправления через общественные связи публичного управления общественной жизнью.

В нее входят экономические, политико-правовые, социальные, организационные, духовно-культурные гарантии.

Экономическими гарантиями местного самоуправления являются сложившееся в РФ единство экономического пространства, поддержка конкуренции, предпринимательской и иной экономической деятельности, многообразие и равноправие форм собственности, включая и муниципальную собственность, их равная правовая защита, обеспечивающие формирование устойчивой материально-финансовой базы местного самоуправления.

Экономические гарантии в первую очередь обеспечиваются общими принципами рыночной экономики, они заложены в непосредственном становлении и развитии экономических и финансовых основ местного самоуправления, формировании достаточной налогооблагаемой базы за счет развития местного производства и внедрения новых современных технологий.

Такое право закреплено за местным самоуправлением Конституцией РФ, законодательством о местном самоуправлении, другими нормативно-правовыми актами.

К экономическим гарантиям местного самоуправления относятся:

- признание и равная защита государством муниципальной собственности наряду с иными формами собственности (ст. 8 Конституции РФ);

- возможность нахождения в муниципальной собственности земли и других природных ресурсов (ст. 9 Конституции РФ);

- самостоятельное решение населением вопросов владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (ст. 130, 132 Конституции РФ);

- право установления местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции РФ);

- право на дотации и субвенции (ст. 36, 37 Закона о местном самоуправлении 2003 г.).

Политико-правовые гарантии — это общественно-политические институты, обеспечивающие местному самоуправлению возможность свободно существовать и развиваться в единой системе демократических институтов народовластия.

Политико-правовые гарантии местного самоуправления — это совокупность правовых норм, обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления, которые регулируются Конституцией РФ, федеральными законами и подзаконными актами, законами и подзаконными актами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и преследуют достижение общей цели — обеспечение полноценной деятельности местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а также защите местного самоуправления, в том числе и судебную.

К политико-правовым гарантиям местного самоуправления можно отнести следующие:

- разделение властей по вертикали, как составная часть политико-правового режима государства, частью которого можно считать отделение муниципальной власти (ст. 10, 12 Конституции РФ);

- разграничение полномочий между Российской Федерацией, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (ст. 4—6 Закона о местном самоуправлении 2003 г.);

- признание публичного характера муниципальной власти.

Социальные гарантии местного самоуправления создают условия для общественного развития на территории того или иного муниципального образования.

К социальным гарантиям местного самоуправления можно отнести следующие:

- развитие системы социальных служб;

- установление пособий и субсидий;

- поддержка семьи, материнства и детства.

Организационные гарантии местного самоуправления создают условия для осуществления и проявления гражданами местного самоуправления с использованием форм непосредственной и представительной демократии.

К ним можно отнести следующие:

- самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения (ст. 12 Конституции РФ);

- «выделение» органов местного самоуправления из системы органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ);

- решение вопросов самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления (ст. 131 Конституции РФ).

Под культурно-духовными гарантиями, в том числе местного самоуправления, понимается осознание населением системы культурных ценностей и ориентаций человека в обществе, в том числе и в решении вопросов местного значения.

К культурно-духовным гарантиям местного самоуправления можно отнести следующие:

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности муниципального образования (п. 13 ст. 14 Закона о местном самоуправлении 2003 г.);

- охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на тер-

ритории муниципального образования (п. 13.1 ст. 14 Закона о местном самоуправлении 2003 г.).

Подсистема специальных (юридических) гарантий местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, обеспечивающих возможность эффективной реализации прав местного самоуправления и закрепляющих правовые возможности их защиты, в том числе судебной.

В российском законодательстве специальные (юридические) гарантии получают закрепление в виде конкретных требований, адресованных всем возможным субъектам конституционно-правовых отношений:

1) формально-юридические, представляющие собой закрепление местного самоуправления, его прав и гарантий в нормативных актах, в том числе в Конституции РФ, федеральных законах и законах субъектов РФ;

2) судебные — право на обращение в судебные органы с соответствующими обращениями; судебный порядок отмены решений, принятых населением или органами местного самоуправления (ст. 133 Конституции РФ);

3) ограничительные, представляющие собой запрет на ограничение прав муниципальных образований, закрепленных в Конституции РФ и федеральными законами (ст. 43 Закона о местном самоуправлении 2003 г.).

В правовом государстве, каковым является РФ (п. 1 ст. 1 Конституции РФ), правосудие осуществляется только судом, который правомочен объективно и независимо от какого бы то ни было влияния, на основе Конституции и законов, а также установленных законом процедур решать споры о нарушенном праве.

Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ).

Правовая, в том числе судебная, защита нарушенных прав местного самоуправления и прав граждан на осуществление местного самоуправления включает в себя следующие гарантии:

1. Гарантии обеспечения исполнения муниципальных правовых актов, принятых органами местного самоуправления. В соответствии с Законом о местном самоуправлении 2003 г. решения органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми расположенными на их территории предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности, государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами и гражданами.

За неисполнение муниципальных правовых актов местного самоуправления Закон о местном самоуправлении 2003 г. предусматривает воз-

возможность привлечения к ответственности граждан, руководителей организаций, должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Гарантии ответственности за ущерб, причиненный в результате неисполнения муниципальных правовых актов. Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, их должностные лица, граждане несут перед органами местного самоуправления материальную ответственность в виде возмещения убытков, компенсации, штрафов, взыскиваемую в судебном порядке, за ущерб, причиненный муниципальному образованию, интересам населения в результате неисполнения решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий.

3. Гарантии судебного обжалования законов и иных нормативных правовых актов федерального и регионального (субъектов Российской Федерации) уровней по вопросам местного самоуправления. Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон или иной нормативный правовой акт РФ либо соответствующий акт субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и установления прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, этот вопрос разрешается соответствующим судом (ст. 7 Закона о местном самоуправлении 2003 г.).

4. Гарантии судебного обжалования муниципальных правовых актов. Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, а также судом. Иски о признании таких актов недействительными подаются в суд или арбитражный суд и рассматриваются в порядке, предусмотренном положениями гл. 25 Гражданского процессуального кодекса РФ.

Таким образом, гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти в судебном порядке может быть обжаловано решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение; решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, включая и решения схода граждан.

5. Гарантии судебной защиты прав граждан и органов местного самоуправления при принятии устава муниципального образования. Отказ в государственной регистрации устава муниципального образования, муни-

ципального 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 изменений и дополнений в устав может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в суде.

6. Гарантии судебной защиты прав и интересов муниципального образования при временном осуществлении органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления. Закон о местном самоуправлении 2003 г. предусматривает возможность обжалования в судебном порядке решений органов государственной власти субъектов РФ, принятых по вопросам временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления, в том числе по вопросам введения временной финансовой администрации.

7. Гарантии судебной защиты прав граждан на осуществление местного самоуправления и иных прав граждан на территории муниципального образования. Гражданин вправе обратиться в суд с иском о восстановлении нарушенных прав на участие в местном самоуправлении в случае, если допускается какое-либо ограничение его прав по политическим убеждениям, расовой и национальной принадлежности, социальному происхождению, должностному или имущественному положению, принадлежности к общественному объединению.

Действующее законодательство закрепляет право граждан на обращение за судебной защитой при нарушении их прав в связи с организацией и проведением муниципальных выборов.

Например, в случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо местного самоуправления либо избирательная комиссия муниципального образования не назначит в установленный срок выборы депутатов или выборных должностных лиц, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора — назначаются соответствующим судом.

В случаях, прямо предусмотренных законом, органы местного самоуправления вправе обращаться в суд за защитой прав жителей муниципального образования. Так, в соответствии с Законом Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» органы местного самоуправления в целях защиты прав потребителей обращаются в суды с исками о признании противоправными действий продавца и прекращении таких действий.

С учетом сказанного считаем, что гарантии местного самоуправления являются одним из важнейших факторов повышения эффективности местного самоуправления, проявления местным самоуправлением всех своих

демократических качеств в процессе организации жизни населения в муниципальных образованиях на началах самостоятельности, инициативы и ответственности за решение вопросов местного значения.

Конституционное установление системы судебных гарантий местного самоуправления закрепляет принципиально новые подходы не только к местному самоуправлению, но и к характеру его взаимоотношений со всеми ветвями государственной власти, а также и к самой судебной власти, ее роли в защите прав и свобод граждан, причем как индивидуального, так и коллективного характера.

Очевидно, что только в совокупности и гармоничном сочетании общие и специальные (юридические) гарантии местного самоуправления могут в полном объеме обеспечить использование субъектами местного самоуправления возможности на реализацию права и способности на выполнение определенных юридических обязанностей.

Система конституционных гарантий местного самоуправления получает подтверждение и развитие в решениях Конституционного Суда РФ. Так, в Определении Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О Суд определил, что содержащиеся в ст. 12, 130 (ч. 1), 132 (ч. 1), 133 Конституции РФ конституционные гарантии местного самоуправления являются основой реализации народом своей власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

Действующий Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отменил действие Федерального закона № 154-ФЗ, принятого 28 августа 1995 г. Следует отметить, что в отличие от ФЗ № 154 в ФЗ № 131 не содержится ранее существовавшей специальной главы о гарантиях местного самоуправления.

§ 2. Гарантии и защита прав местного самоуправления в отношениях с государственными органами, с учреждениями, предприятиями и организациями, расположенными на территории муниципальных образований

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

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

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

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

Особое внимание в федеральном и региональном законодательстве уделено праву законодательной инициативы органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» называет представительные органы местного самоуправления в числе субъектов такого права. Предоставление местному самоуправлению права законодательной инициативы является достаточно эффективным механизмом реализации интересов муниципальных образований, взаимодействия государственных и местных интересов. Порядок его осуществления рассмотрим на примере Закона Волгоградской области «О порядке осуществления права законодательной инициативы представительными органами местного самоуправления Волгоградской области».

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

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

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

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

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

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

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

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

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что муниципальные правовые акты, принятые в пределах компетенции муниципального образования, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение решений органов местного самоуправления физические и юридические лица несут административную ответственность в соответствии с федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 7).

Следует отметить, что в настоящее время Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не предусматривает админи-

стративной ответственности за неисполнение решений органов местного самоуправления.

Поэтому такая административная ответственность устанавливается в законах субъектов Российской Федерации. Во многих субъектах Федерации такие законы уже приняты и действуют.

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

§ 3. Органы государственной власти в механизме обеспечения прав местного самоуправления. Судебная защита местного самоуправления

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

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

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

Судебная защита местного самоуправления занимает особое место среди юридических гарантий. В ст. 11 Европейской хартии местного самоуправления указано, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции Российской Федерации или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту.

Более детально такая защита регламентируется федеральным законодательством, поскольку, в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации, как судостроительство, так и гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

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

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

Судебная защита прав местного самоуправления от их нарушения в законах обеспечивается и конституционным правосудием. Конституционный Суд Российской Федерации вынес ряд решений, имеющих принципиальное значение для развития местного самоуправления. Следует отметить, что сами органы местного самоуправления не наделены правом обращения в Конституционный Суд.

В то же время Конституционный Суд отметил, что в процедуре конституционного судопроизводства — в соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации в системном единстве с ч. 1 ст. 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Феде-

рации» — могут быть оспорены и сами законы (федеральные и региональные), примененные или подлежащие применению в конкретном деле, по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и объединений граждан.

Как следует из данной конституционной нормы, при этом не исключается защита средствами конституционного правосудия прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления. Однако, как представляется, это положение нуждается в дополнительном законодательном уточнении.

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

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

Итак, судебная защита местного самоуправления занимает особое место среди юридических гарантий.

В статье 11 Европейской хартии местного самоуправления указано, что органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления. Конституция Российской Федерации в ст. 133 закрепляет, что местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту.

Более детально такая защита регламентируется федеральным законодательством, поскольку в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации как судоустройство, так и гражданско-процессуальное законодательство находятся в ведении Российской Федерации.

Лекция 15.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План:

1. Ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.
2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством.
3. Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством.
4. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством.
5. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.

§ 1. Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением

Об ответственности депутатов и других выборных лиц местного самоуправления перед населением, процедуре их отзыва населением Федеральный закон № 131-ФЗ говорит в двух статьях 24 и 71. Основания для отзыва депутата, установленные ст. 24, проанализированы в главе учебника, посвященной формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участию населения в его осуществлении. Кроме того, в ст. 71 установлено, что основания для наступления ответственности органов местного самоуправления, депутатов, выборных должностных лиц, а также процедура и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с теми нормами, которые закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ.

В новых уставах муниципальных образований положения, касающиеся проведения отзыва, конкретизируются с учетом того, что определено также Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Законом о местном референдуме соответствующего субъекта Федерации.

В качестве оснований отзыва называются нарушения Конституции Российской Федерации, Конституции (устава) субъекта Федерации, устава муниципального образования. При этом в некоторых уставах муниципальных образований (например, в уставе города Славгорода Алтайского края) говорится о грубом, т. е. повлекшем нарушение прав значительного числа граждан, и о систематическом, т. е. два и более раза, нарушении законов.

В уставе муниципального образования могут быть определены и другие основания для отзыва депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Не могут быть основаниями для отзыва депутата и другого выборного должностного лица: их политические убеждения и законная политическая деятельность; позиция, выраженная ими при голосовании в представительном органе муниципального образования; действия, для которых предусмотрен особый порядок расследования и особая ответственность, предусматривающая прекращение полномочий выборного лица.

Процедура отзыва не может быть инициирована в связи с теми действиями (бездействием), которые ранее являлись основанием к проведению голосования по отзыву, но в результате такого голосования решение по отзыву не было принято, или если голосование было признано несостоявшимся. Отзыв не может быть также инициирован согласно уставам ряда муниципальных образований в течение первого года срока полномочий депутата и другого выборного лица.

Основываясь на процедуре проведения местного референдума, установленной федеральными законами и законами субъектов Федерации, уставы ряда муниципальных образований (например, г. Ханты-Мансийска) дополняют ее, определяют особенности проведения отзыва. Здесь устанавливается, в частности, что каждый избиратель или группа избирателей, зарегистрированных в городе (избирательном округе), вправе образовать инициативную группу избирателей по проведению голосования по отзыву депутата Думы города, главы города в количестве 15 человек для выдвижения инициативы проведения голосования по отзыву депутата Думы города или главы города.

Инициативная группа обязана в письменном виде уведомить отзываемое лицо о времени и месте проведения собрания, на котором планируется инициировать процедуру отзыва, не позднее чем за семь дней до дня проведения собрания. Отзываемое лицо вправе присутствовать на собрании инициативной группы и дать объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания отзыва.

В ходатайстве инициативной группы должны указываться основания для отзыва депутата Думы города, главы города, предлагаемые инициативной группой для вынесения на голосование. Ходатайство инициативной группы должно быть подписано всеми ее членами.

Вместе с ходатайством о регистрации инициативной группы в избирательную комиссию города должен быть представлен протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение о выдвижении инициативы проведения голосования по отзыву, документ, подтверждающий факт уведомления отзываемого лица, копия судебного решения или официальная информация о наличии такого судебного решения. При затруднении в получении судебного решения или официальной информации инициативная группа представляет в избирательную комиссию города ходатайство об истребовании необходимых материалов.

Дума города проверяет соответствие оснований для отзыва, выдвинутых инициативной группой, основаниям для отзыва, установленным уставом города, в течение 20 дней со дня поступления в Думу ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов.

Если Дума признает, что основания для отзыва депутата Думы, главы города, выдвинутые инициативной группой, соответствуют основаниям для отзыва, установленным уставом города, избирательная комиссия города осуществляет регистрацию инициативной группы, выдает ей регистрационное свидетельство, а также сообщает об этом в средствах массовой информации.

Сбор подписей в поддержку инициативы проведения голосования по отзыву депутата Думы, главы города осуществляется в том избирательном округе, от которого было избрано отзываемое лицо. Количество собранных подписей должно быть не менее количества подписей, которое было собрано для регистрации его кандидатом в депутаты Думы, главы города.

Срок сбора подписей в поддержку инициативы проведения голосования не должен превышать 30 дней со дня выдачи регистрационного свидетельства. Подписи, собранные по истечении указанного срока, являются недействительными.

Инициативная группа вправе отозвать свое ходатайство.

Решение о назначении голосования по отзыву принимается Думой города в течение 30 дней со дня поступления в Думу подписных листов, экземпляра протокола об итогах сбора подписей и копии постановления избирательной комиссии города.

Решение Думы города в двухдневный срок со дня его принятия доводится до сведения депутата Думы города, главы города, в отношении которого назначено голосование.

Депутат Думы, глава города вправе выступить с официальным разъяснением своей позиции по поводу отзыва.

Решение Думы города о назначении голосования по отзыву депутата Думы города, главы города подлежит официальному опубликованию (обнародованию). Одновременно депутату Думы города, главе города предо-

ставляется возможность опубликовать объяснение по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Голосование по отзыву депутата Думы города, главы города признается состоявшимся, если в нем приняло участие не менее 50 % от общего числа участников голосования, внесенных в списки участников голосования по отзыву депутата Думы города, главы города.

Депутат Думы города, глава города прекращают полномочия по истечении трех дней с момента опубликования полной официальной информации о результатах голосования по отзыву депутата Думы города, главы города.

Повторное (в рамках срока полномочий депутата Думы города, главы города) внесение предложения об отзыве депутата Думы города, главы города допускается не ранее чем через год после дня голосования об отзыве.

Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» дополнил перечень субъектов ответственности перед населением за счет органов местного самоуправления. Это логично, поскольку устраняет внутреннее противоречие Федерального закона № 131-ФЗ. Ведь согласно п. 16 ст. 35 данного Закона уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан. Это расценивается как неисполнение воли главного субъекта местного самоуправления — населения муниципального образования.

Но дело не только в этом. В правовой науке до сих пор обсуждается вопрос о целесообразности одновременного установления возможности роспуска коллегиального представительного органа населением и отзыва его членов (депутатов) избирателями. Одни авторы выступают за эту меру, другие — против. С нашей точки зрения, эта ответственность возможна и даже необходима, но только в тех случаях, когда законом точно предусмотрены ее основания. Иначе могут быть поставлены под угрозу стабильность и непрерывность местного самоуправления.

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

Содержание ответственности должностных лиц и органов местного самоуправления перед государством связано с конституционными основами отношений органов государственной и муниципальной власти. Понимание

обусловленности этой связи, ее законодательное воплощение имеют свою историю. Еще в 1997 г. Народный Хурал Бурятии обратился с запросом в Конституционный Суд РФ о проверке соответствия п. 3 ст. 49 Федерального закона № 154-ФЗ, устанавливающего возможность досрочного прекращения полномочий органов и выборных лиц местного самоуправления в случае установленных судом нарушений этими органами и должностными лицами Конституции РФ и законов. Такая возможность, по мнению Народного Хурала Бурятии, нарушает самостоятельность местного самоуправления, позволяет органам государственной власти вмешиваться в функционирование местного самоуправления и потому противоречит Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления как особая разновидность осуществления власти народом не входят в систему органов государственной власти и предназначены для самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Конституционный Суд отметил, что, хотя Конституция РФ закрепляет самостоятельность местного самоуправления и его органов, эту самостоятельность нельзя рассматривать в отрыве от других конституционных установлений. Согласно Конституции РФ деятельность органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать Конституции РФ и основанным на ней нормативным правовым актам.

Для того чтобы обеспечить реализацию указанных конституционных положений, а также защитить права граждан (в том числе право на осуществление местного самоуправления) от всевозможных злоупотреблений своими полномочиями со стороны органов и должностных лиц местного самоуправления и вместе с тем гарантировать муниципальным образованияам защиту от необоснованного вмешательства в их деятельность, РФ как суверенное государство вправе предусмотреть адекватные меры ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочное прекращение полномочий соответствующего органа и 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 законом возможность досрочного прекращения полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления не противоречит Конституции РФ.

Возможность досрочного прекращения полномочий — один из основных принципов, определяющих статус органов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. По предметам совместного ведения РФ и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные

нормативные правовые акты субъектов РФ. Следовательно, федеральный законодатель вправе предусмотреть досрочное прекращение полномочий органа и выборного должностного лица местного самоуправления.

Федеральный закон № 131-ФЗ упростил механизм досрочного лишения полномочий органа и выборного должностного лица за издание решений, противоречащих законодательству. Федеральные органы из этого процесса исключены. Относительно представительных органов осталось правило о возможности досрочного лишения полномочий в случае издания нормативных правовых решений, противоречащих законодательству. Это понятно - нормативные решения типичны для представительных органов. Зато для главы муниципального образования и главы местной администрации предусмотрено досрочное отрешение от должности не только в случае издания нормативного акта, но и в случае совершения ими действия, в том числе издания правового акта ненормативного характера, влекущего нарушение прав и свобод человека и другие серьезные последствия.

Момент наступления ответственности представительного органа отличается от момента наступления ответственности должностного лица. В первом случае необходимо наличие двух судебных решений о противоречии нормативного акта представительного органа законодательству и об установлении факта неисполнения первого решения суда. Во втором случае требуется одно решение суда — о несоответствии нормативного акта должностного лица законодательству или о факте издания незаконного ненормативного акта или совершения действий, влекущих определенные в законе тяжелые последствия.

От прежнего порядка остались довольно продолжительные сроки исполнения судебных решений. В первом случае три и один месяц. Во втором — два месяца (при издании нормативного правового акта). По сути дела, ответственность органов и должностных лиц по-прежнему наступает не за незаконные акты и действия, а за неисполнение судебных решений. Представительный орган и должностное лицо при таком порядке не страдают из-за ошибок, связанных с неправильным толкованием и применением ими закона. Несут потери правопорядок и законность. Продолжает сохраняться формальная и реальная возможности органов и должностных лиц издавать незаконные акты, вовремя исполняя судебные решения, констатирующие их незаконность. В результате могут нарушаться права и законные интересы граждан.

Избежать этого помогло бы установление порядка, при котором предусматриваются жесткие меры ответственности за систематические нарушения законности органами и выборными должностными лицами местного самоуправления. В случае если представительным органом местного самоуправления систематически (например, трижды в течение года) совершены действия, признанные судом противоречащими Конституции РФ, федеральным законам, конституции, уставу, закону субъекта РФ, уставу муниципального образования, либо систематически (трижды в течение года) принимались нормативные акты, противоречащие законодательству, представитель-

ный орган может быть распущен не позднее трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, констатирующего последнее (третье) нарушение законодательства этим органом. Примерно такое же правило может быть установлено и для должностных лиц местного самоуправления (главы муниципального образования и главы местной администрации).

Оправданно дополнение случаев ответственности представительных органов перед государством, внесенное Федеральным законом от 18 июня 2007 г. № 101-ФЗ. В соответствии с этим Законом, в случае если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа муниципального образования.

§ 3. Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством

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 течение одного ме-

сяца 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.

В случае, если соответствующим судом установлено, что избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

В случае, если соответствующим судом установлено, что вновь избранный в правомочном составе представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект закона субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования.

Закон субъекта Российской Федерации о роспуске представительного органа муниципального образования может быть обжалован в судебном порядке в течение 10 дней со дня вступления в силу. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее чем через 10 дней со дня ее подачи.

§ 4. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством

В новой ст. 74.1 Федерального закона № 131-ФЗ подробно прописана процедура удаления главы муниципального образования в отставку. Здесь установлено, что представительный орган муниципального образования вправе удалить главу муниципального образования в отставку по инициативе депутатов представительного органа муниципального образования или по

инициативе высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Основаниями для удаления главы муниципального образования в отставку являются:

1) решения, действия (бездействие) главы муниципального образования, повлекшие (повлекшее) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ, т. е. 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 РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований, а также 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;

2) неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами, уставом муниципального образования, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ;

3) неудовлетворительная оценка деятельности главы муниципального образования представительным органом муниципального образования по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данная два раза подряд.

Инициатива депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку, выдвинутая не менее чем одной третью от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования. Указанное обращение вносится вместе с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования и высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) уведомляются не позднее дня, следующего

за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется с учетом мнения высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

В случае если при рассмотрении инициативы депутатов представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку предполагается рассмотрение вопросов, касающихся обеспечения осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ, и (или) решений, действий (бездействия) главы муниципального образования, повлекших (повлекшего) наступление последствий, предусмотренных п. 2 и 3 ч. 1 ст. 75 ФЗ № 131, решение об удалении главы муниципального образования в отставку может быть принято только при согласии высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Инициатива высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) об удалении главы муниципального образования в отставку оформляется в виде обращения, которое вносится в представительный орган муниципального образования вместе с проектом соответствующего решения представительного органа муниципального образования. О выдвижении данной инициативы глава муниципального образования уведомляется не позднее дня, следующего за днем внесения указанного обращения в представительный орган муниципального образования.

Рассмотрение инициативы депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) об удалении главы муниципального образования в отставку осуществляется представительным органом муниципального образования в течение одного месяца со дня внесения соответствующего обращения.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается председателем представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняет полномочия его председателя, решение об удалении главы муниципального обра-

зования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если в соответствии с уставом муниципального образования глава сельского поселения возглавляет исполнительно-распорядительный орган и исполняет полномочия председателя представительного органа муниципального образования, решение об удалении главы муниципального образования в отставку подписывается депутатом, председательствующим на заседании представительного органа муниципального образования.

В случае если глава муниципального образования, входящий в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса и исполняющий полномочия его председателя, присутствует на заседании представительного органа муниципального образования, на котором рассматривается вопрос об удалении его в отставку, указанное заседание проходит под председательством депутата представительного органа муниципального образования, уполномоченного на это представительным органом муниципального образования.

При рассмотрении и принятии представительным органом муниципального образования решения об удалении главы муниципального образования в отставку должны быть обеспечены:

- заблаговременное получение им уведомления о дате и месте проведения соответствующего заседания, а также ознакомление с обращением депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) и с проектом решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку;

- предоставление ему возможности дать депутатам представительного органа муниципального образования объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве основания для удаления в отставку.

В случае если глава муниципального образования не согласен с решением представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, он вправе в письменном виде изложить свое особое мнение.

Решение представительного органа муниципального образования об удалении главы муниципального образования в отставку подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не позднее чем через пять дней со дня его принятия. В случае если глава муниципального образования в письменном виде изложил свое особое мнение по вопросу удаления его в отставку, оно подлежит опубликованию (обнародованию) одновременно с указанным решением представительного органа муниципального образования.

В случае если инициатива депутатов представительного органа муниципального образования или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) об удалении главы муниципального образования в отставку отклонена представительным органом муниципального образования, вопрос об удалении главы муниципального образования в отставку

может быть вынесен на повторное рассмотрение представительного органа муниципального образования не ранее чем через два месяца со дня проведения заседания представительного органа муниципального образования, на котором рассматривался указанный вопрос.

Этот совершенно новый для современного законодательства о местном самоуправлении институт формально повышает роль представительных органов по отношению к исполнительно-распорядительным органам. Он вводит четкие сроки отчетов глав муниципальных образований перед депутатами, делая тем самым принцип подотчетности глав представительным органам. Вместе с тем он исключает участие судов в оценке предъявляемых к главам муниципальных образований претензий и тем самым делает возможным неоправданные конфликты между главами муниципальных образований и представительными органами. Такие отношения чреваты сведением счетов между сторонами, что уже доказано практикой применения нового института ответственности. Ближайшие годы покажут, поможет ли эта мера избавиться от слабых, безынициативных, мало приспособленных к современным условиям руководства главам муниципальной власти.

Наконец, надо отметить, что эта ответственность, провозглашенная как ответственность глав муниципалитетов перед депутатами, сочетается с ответственностью глав муниципалитетов перед главами субъектов Федерации, которым предоставлено право инициировать удаление глав муниципальных образований в отставку, что свидетельствует о продолжающемся усилении давления государственной власти на местное самоуправление. Эта тенденция уже была неоднократно обозначена в Федеральном законе № 131-ФЗ, в частности, по такой форме ответственности, как временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления.

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

Ответственность органов местного самоуправления, как это установлено ст. 76 Федерального закона № 131-ФЗ, перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами. Какими законами — в данной статье не указывается, но по смыслу терминологии, примененной в названии статьи («физические и юридические лица»), речь идет о гражданском законодательстве, устанавливающем гражданско-правовую ответственность органов местного самоуправления. Эта ответственность выделена не случайно.

Она выражает содержание общей формулы, определяющей одну из важнейших сторон местного самоуправления, суть которой в решении населением непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения под свою ответственность (ст. 1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Под свою ответственность — это значит прежде всего под имущественную ответственность, в том числе за действия, связанные с гражданско-правовыми отношениями органов местного самоуправления и физических и юридических лиц. Во-первых, органы местного самоуправления, выступающие в гражданском обороте, обязаны сами выполнять свои договорные обязательства. Согласно ст. 126 ГК РФ Россия не отвечает по обязательствам муниципальных образований, а муниципальные образования и субъекты РФ не отвечают по обязательствам друг друга, а также по обязательствам Российской Федерации.

В случае невыполнения своих обязательств по гражданско-правовым договорам органы местного самоуправления несут в разных формах определенную Гражданским кодексом ответственность. Кроме того — и это во-вторых, — органы местного самоуправления и их должностные лица несут гражданско-правовую ответственность, если выступают не в качестве стороны договора, а как органы публичной власти.

В статье 16 ГК РФ установлено, что убытки, причиненные гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в том числе издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежат возмещению муниципальным образованием.

В статье 1069 ГК РФ установлено, что вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет казны муниципального образования.

Возможно и другое, более широкое истолкование ответственности органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами, о котором говорится в ст. 76 Федерального закона № 131-ФЗ.

В этом случае принимается во внимание ответственность, возникающая в связи с реализацией гражданами своего права на обжалование в суде действий и решений, нарушающих права и свободы граждан. Это право установлено Федеральным законом от 27 апреля 1993 г. «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан».

К действиям (решениям) органов местного самоуправления и их должностных лиц, которые могут быть обжалованы в суд, относятся коллегиальные и единоличные действия (решения), в том числе представление официальной информации, ставшей основанием для совершения действий (принятия решений), в результате которых:

- нарушены права и свободы гражданина;
- созданы препятствия осуществлению гражданином его прав и свобод;
- незаконно на гражданина возложена какая-либо обязанность или он незаконно привлечен к какой-либо ответственности.

Граждане вправе обжаловать также бездействие указанных органов и должностных лиц, если оно повлекло перечисленные последствия.

Каждый гражданин имеет право получить, а должностные лица, государственные служащие обязаны ему предоставить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если нет установленных федеральным законом ограничений на информацию, содержащуюся в этих документах и материалах.

Гражданин вправе обратиться с жалобой на действия (решения), нарушающие его права и свободы, либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему в порядке подчиненности государственному органу, органу местного самоуправления, учреждению, предприятию или объединению, общественному объединению, должностному лицу, государственному служащему.

Жалоба гражданина на действия (решения) органов местного самоуправления и их должностных лиц рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства.

На органы местного самоуправления и их должностных лиц, действия (решения) которых обжалуются гражданином, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений); гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод.

Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое действие (решение) незаконным, обязывает удовлетворить требование гражданина, отменяет примененные к нему меры ответственности либо иным путем восстанавливает его нарушенные права и свободы.

Установив обоснованность жалобы, суд определяет также ответственность органа местного самоуправления и его должностного лица за действия (решения), приведшие к нарушению прав и свобод гражданина.

Убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном ГК РФ порядке.

Если обжалуемое действие (решение) суд признает законным, не нарушающим прав и свобод гражданина, он отказывает в удовлетворении жалобы.

Наступление ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за принятие правовых актов, нарушающих Конституцию РФ, федеральное законодательство, а также конституции и уставы и законодательство субъектов Федерации, связано с осуществлением контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Муниципальное право Российской Федерации является относительно новой и малоизученной сферой государственно-правового сектора Российской Федерации. Появление муниципального права как отрасли права объясняется политическими, экономическими и социальными реформами в нашей стране, носящими эпохальный характер и знаменующими формирование нового конституционного строя. Фундаментом и материально-организационной основой формирования муниципального права является особая группа общественных отношений, возникающих и существующих в сфере местного самоуправления.

Именно наличие института местного самоуправления Российской Федерации представляет собой сущностную характеристику конституционного строя государства.

Построения российской государственности, правового государства, гражданского общества, основанных на началах демократии и свободы могут быть решены только при одновременном упрочении как государства, его органов с обязательным участием института местного самоуправления. Необходимо постоянно совершенствовать начальный уровень демократии, уровень, который максимально приближен к населению, и этот уровень — местное самоуправление, посредством которого население может решать вопросы местного значения наряду с владением, пользованием и распоряжением муниципальной собственностью во благо граждан.

Местное самоуправление представляет собой:

- одну из основ конституционного строя;
- форму народовластия, уровень публичной власти, организационно обособленный от органов государственной власти;
- форму самоорганизации граждан по месту их жительства.

Особое значение институту местного самоуправления придает слово «самоуправление», которое под собой подразумевает практически ничем не ограниченную возможность населения решать вопросы местного значения с целью улучшения качества жизни, развития муниципалитетов в частности и государства в целом.

В настоящее время самоуправление в полном объеме предполагает участие граждан в решении дел, непосредственно связанных с организацией территориального управления, совершенствованием институтов народовластия. Такие возможности позволяют культивировать в каждом гражданине чувство ответственности за свои поступки, за будущее поколений, чувства понимания за то, что делаешь

Таким образом, муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, посредством которых регулируются общественные отношения, возникающие в процессе осуществления организации и функционирования местного самоуправления как института демократии Российской Федерации.

СПИСОК РЕКОМЕНДУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 окт. 1985 г.) // СЗ РФ. — 1998. — № 36. — Ст. 4466.

2. Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. — № 31. — Ст. 4398.

3. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 18 апр. 2018 г.) // Рос. газ. № 106. — 2002. — 15 июня.

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 18 апр. 2018 г.) // СЗ РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

5. О государственной регистрации уставов муниципальных образований: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ (ред. 28 дек. 2016 г.) // СЗ РФ. — 2005. — № 30 (ч. I). — Ст. 3108.

6. О муниципальной службе в Российской Федерации: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (в ред. от 18 апр. 2018 г.) // СЗ РФ. — 2007. — № 10. — Ст. 1152.

7. Муниципальное право Российской Федерации [Текст]: учеб. для вузов / Н. С. Бондарь [и др.]; под ред. Н. С. Бондаря. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2013. — 721 с.

8. Муниципальное право России [Текст]: курс лекций / Ю. В. Герасименко [и др.]; под общ. ред. Ю. В. Герасименко; М-во внутр. дел Рос. Федерации, Ом. акад. — Омск : Ом. акад. М-ва внутр. дел России, 2013. — 227 с.

9. Муниципальное право [Текст]: учеб. пособие в вопросах и ответах / Федер. гос. казен. образоват. учреждение высш. проф. образования «Орл. юрид. ин-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации им. В. В. Лукьянова»; сост. О. В. Беляева, С. В. Клевцов. — Орел : Орл. юрид. ин-т М-ва внутр. дел России им. В. В. Лукьянова, 2013. — 170 с.

10. Муниципальное право [Текст] : курс лекций / А. А. Фурсова; Воронеж. ин-т М-ва внутр. дел России. — Воронеж: Воронеж. ин-т М-ва внутр. дел России, 2015. — 178 с.

11. Арбатская Ю. В. Контрольный орган муниципального образования. — Иркутск: ИЗПИ им. М. М. Сперанского, 2010. — 51 с.

12. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. — М.: Нора, 2002. — 270 с.

13. Костюков А. Н. Непосредственное участие населения в осуществлении местного самоуправления. — Омск: ОмГУ, 2002. — 124 с.

14. Краткий словарь терминов и понятий по муниципальному праву России / сост. Ю. В. Анохин и др. — Барнаул: Барн. юрид. ин-т М-ва внутр. дел России, 2003. — 32 с.

15. Новокрещенов А. В. Самоорганизация территориальных общностей и местное самоуправление: моногр. — Новосибирск: Наука, 2002. — 480 с.

16. Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: сб. ст. — Н. Новгород: Нижегород. акад. М-ва внутр. дел России, 2002.

Учебное издание

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Авторы-составители:
Стерхов Петр Анатольевич,
Шаламова Алиса Наильевна

Редактор
А. В. Андреев

Подписано в печать 09.08.2018

Усл. печ. л. 11

Тираж 100 экз.

Формат 60 x 84/16

Заказ № 56

НИ и РИО ФГКОУ ВО «Восточно-Сибирский институт МВД России»,
ул. Лермонтова, 110