Международный консорциум «Электронный университет»
Московский государственный университет экономики, статистики и информатики
Евразийский открытый институт

Н.М. Чепурнова

Муниципальное право Российской Федерации

Учебно-практическое пособие

Москва 2007

УДК 342.9
ББК 67.401
Ч 446

Автор
Чепурнова Наталья Михайловна, доктор юридических наук, профессор

Чепурнова Н.М.
Ч 446 **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:** Учебно-практическое пособие/Евразийский открытый институт. — М., 2007. — 295 с.

Данное пособие отражает особенности системы местного самоуправления в России на современном этапе развития.

Особенностью пособия является то, что автор не отождествляет понятие муниципальное право — право местного самоуправления. Муниципальное право рассматривается путем анализа институтов данной отрасли

В пособии раскрыты все основные вопросы курса муниципального права в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта.

© Чепурнова Н.М. 2007
© Евразийский открытый институт, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие ... 6

Цели и задачи курса ... 9

Список принятых сокращений ... 10

Тема 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 11
1.1. Основные теории местного самоуправления ... 11
1.2. Муниципальная власть как одно из проявлений публичной власти ... 12
1.3. Конституционно-правовое закрепление местного самоуправления ... 17

Тема 2. ПОНЯТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ... 23
2.1. Муниципальное право как наука и как учебная дисциплина ... 23
2.2. Муниципальное право как отрасль права ... 24
2.3. Предмет муниципального права ... 26
2.4. Метод муниципального права ... 27
2.5. Система муниципального права ... 29
2.6. Муниципальные правоотношения ... 31
Контрольные вопросы и задания ... 33
Тесты ... 34

Тема 3. ИСТОЧНИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА ... 37
3.1. Нормы муниципального права ... 37
3.2. Система источников муниципального права ... 40

Тема 4. ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ ... 47
4.1. Управление на местах до 1864 г. ... 47
4.2. Реформы самоуправления земств и городов ... 50
4.3. Местное самоуправление в России после 1917 г. ... 54
4.4. Реформы местной власти конца XX — начала XXI веков ... 57
Тесты ... 62

Тема 5. ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РФ ... 63
5.1. Законодательное определение местного самоуправления ... 63
5.2. Основы местного самоуправления ... 64
5.3. Местное самоуправление как основы конституционного строя ... 65
5.4. Децентрализация местного самоуправления ... 66
Контрольные вопросы и задания ... 69
Тесты ... 70

Тема 6. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 71
6.1. Территориальная организация местного самоуправления ... 71
6.2. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований 80
6.3. Установление и изменение границ муниципальных образований ... 81
6.4. Компетенция муниципальных образований ... 83
Контрольные вопросы и задания ... 88
Тесты ... 89

Тема 7. ФОРМЫ НЕПОСРЕДСТВЕННОГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЕМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 91
7.1. Местный референдум ... 92
7.2. Сход граждан ... 97
7.3. Территориальное общественное самоуправление ... 97
7.4. Опрос жителей ... 100

7.5. Собрания, конференции жителей ... 100
7.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления ... 102
7.7. Правотворческая инициатива граждан ... 104
7.8. Публичные слушания ... 104
7.9. Общественные объединения ... 105
Контрольные вопросы и задания ... 106
Тесты ... 108

Тема 8. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО. ОРГАНИЗАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ ... 109
8.1. Понятие муниципальных (местных) выборов ... 109
8.2. Муниципальное (местное) избирательное право ... 111
8.3. Муниципальная (местная) избирательная система ... 113
8.4. Стадии избирательного процесса и их правовое регулирование ... 115
8.5. Гарантии реализации избирательных прав граждан ... 117
8.6. Назначение выборов ... 126
8.7. Образование избирательных округов и избирательных участков ... 127
8.8. Образование и организация деятельности избирательных комиссий ... 129
8.9. Выдвижение кандидатов и их регистрация ... 134
8.10. Информационное обеспечение выборов ... 142
8.11. Финансирование выборов ... 147
8.12. Организация голосования, установление результатов голосования, выборов и их опубликование ... 150
Контрольные вопросы и задания ... 154
Тесты ... 155

Тема 9. ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 157
9.1. Общая характеристика органов местного самоуправления ... 157
9.2. Основные модели организации муниципальной власти ... 161
9.3. Органы местного самоуправления как юридические лица ... 162
9.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями ... 164
Контрольные вопросы и задания ... 167
Тесты ... 167

Тема 10. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ... 169
10.1. Общая характеристика представительного органа муниципального образования ... 169
10.2. Структура и организация работы представительного органа муниципального образования ... 173
10.3. Депутат представительного органа, член выборного органа местного самоуправления ... 187
Контрольный орган муниципального образования ... 197
Тесты ... 198

Тема 11. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ, МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ ... 199
11.1. Глава муниципального образования ... 199
11.2. Местная администрация ... 201
Тесты ... 212

Тема 12. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ... 215
12.1. Система муниципальных правовых актов ... 215

12.2. Устав муниципального образования ... 217
12.3. Акты выборных органов, должностных лиц местного самоуправления ... 219
12.4. Муниципальное правотворчество ... 220
Тесты ... 224

Тема 13. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ, ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 225
13.1. Общая характеристика правонарушения и ответственности в муниципальном праве ... 225
13.2. Ответственность органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. Отзыв должностных лиц ... 228
13.3. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед государством ... 231
13.4. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами ... 234
13.5. Контроль и надзор за деятельностью органов, должностных лиц местного самоуправления ... 235
Контрольные вопросы и задания ... 237
Тесты ... 238

Тема 14. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА ... 239
14.1. Правовая природа муниципальной службы ... 239
14.2. Прием на муниципальную службу, основания ее прекращение ... 246
14.3. Права и обязанности муниципальных служащих ... 249
Контрольные вопросы и задания ... 254
Тесты ... 254

Тема 15. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ... 255
15.1. Муниципальная собственность ... 255
15.2. Местный бюджет ... 260
15.3. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях ... 264
Контрольные вопросы и задания ... 271
Тесты ... 272

Список контрольных вопросов ... 273

Рекомендуемая литература и нормативные акты ... 277

Приметная тематика курсовых работ ... 285

Приметная тематика дипломных работ ... 286

Методические указания по написанию, оформлению и защите курсовых дипломных работ ... 287

Предисловие

Одним из примечательных явлений в становлении и развитии новой российской государственности явилось утверждение местного самоуправления как принципиально новой системы организации власти на местах и, соответственно, формирование муниципального права как новой отрасли права Российской Федерации, а также новой учебной дисциплины «Муниципальное право России». Ее изучение предусмотрено теперь в соответствии с Государственным образовательным стандартом в качестве одной из обязательных дисциплин во всех юридических вузах страны.

Все это требует активизации как научно-теоретических исследований новых явлений российской государственной и правовой действительности, так и разработки широкого комплекса учебно-методических проблем муниципального права как новой учебной дисциплины. Появившиеся в последние годы учебники и другие публикации по муниципальному праву следует рассматривать лишь как первые шаги в данном направлении. При этом следует в полной мере учитывать, что развитие законодательной базы местного самоуправления и, соответственно, перспективы дальнейшего формирования муниципального права как новой отрасли российского законодательства во многом определяются, с одной стороны, историческими особенностями российской правовой системы как самостоятельного национально-культурного феномена, национальными особенностями самоуправленческих традиций России и, с другой, готовностью развивающейся новой правовой системы России, ее отдельных отраслей (включая муниципальное право) к интернационализации на основе заимствования современных достижений правовых систем зарубежных демократических государств.

При всей непоследовательности, противоречивости нынешнего этапа развития системы местного самоуправления следует признать, что в формировании институтов муниципального права России достаточно отчетливо проявляется стремление к поиску собственных, национально-специфических форм правовой организации власти на местах, в том числе с попытками использования (не всегда успешными) исторических традиций земского, казачьего, иных исторических форм самоуправления населения. Философско-мировоззренческая основа поиска таких параллелей — традиционный евразийский антирационализм российской правовой системы, стремление к поиску собственного социального и нравственно-этического смысла в вопросах власти, свободы, справедливости. И это следует воспринимать как историческую особенность нашего правового развития, которая имеет объективную социокультурную основу и проявляется (в большей или меньшей степени) независимо от политико-идеологического фона того или иного этапа развития российского общества.

Фактической, материальной основой формирования муниципального права России явилось возрождение и развитие на качественно новой основе местного самоуправления. Вместе с тем автор далек от отождествления отрасли муниципального права с неким «правом местного самоуправления». Такое отождествление вольно или невольно присутствует в большинстве научных публикаций и практически во всех изданных до последнего времени учебниках по муниципальному праву, которые в содержательном плане практически полностью привязаны к понятию, истории становления, структуре органов местного самоуправления и т.п. В этом случае признаваемая на словах в качестве самостоятельной отрасль муниципального права раскрывается не через систему общественных отношений как предмета муниципального права и соответствующей ему системы институтов данной отрасли, а, в основном, через структурные и, отчасти, функциональные характеристики системы местного самоуправления. Это существенно обедняет муниципальное право, так как его предмет заметно шире, чем сама по себе система местного самоуправления. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина должно раскрываться не через само по себе местное самоуправление и его организационные структуры, а путем анализа реальных институтов данной отрасли как в их статике, так и в ди-

намике, в процессе их реализации и охраны. Ключ к этому — точное определение предмета отрасли муниципального права. Предлагаемое понимание данного вопроса позволяет нам, в частности, выделить три крупных блока институтов муниципального права: во-первых, муниципальные институты гражданского общества, во-вторых, муниципальные институты правового положения человека и гражданина и, в-третьих, муниципальные институты организации и функционирования публичной власти. Соответственно, анализ этих институтов в статике это общая часть учебного курса муниципального права (наряду с первыми темами общетеоретического характера); их характеристика в динамике, в процессе реализации и охраны — особая часть учебного курса.

Конечно, такой подход, скорее всего, не всеми будет принят. И, прежде всего, по той причине, что выявить и обосновать реально существующие, но находящиеся как бы в скрытой «нормативно-правовой оболочке» действующего законодательства институты права значительно сложнее, чем прокомментировать сам закон (или законы), которые являются весьма удобной, реально осязаемой, но всего лишь внешней формой соответствующих норм и институтов. Вероятно, этим и объясняется тот факт, что большинство учебников по муниципальному праву весьма приближены по своей структуре к структуре Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К тому же нельзя не учитывать, что на данном этапе муниципальное право России представляет собой динамично развивающуюся, но находящуюся на стадии становления систему правовых институтов. Следует признать, что формирование муниципального права как самостоятельной отрасли права Российской Федерации пока еще не завершилось. Но уже имеется значительное число муниципально-правовых актов различных уровней (федерального, регионального, местного), составляющих в своей совокупности муниципальное право как отрасль российского законодательства и позволяющих выделить указанные выше три блока (группы) муниципальных институтов. Они активно развиваются и все больше интегрируются в сложную, но единую нормативно-правовую систему самостоятельной отрасли российского права.

Что же касается предмета муниципального права как объективной, материальной предпосылки формирования институтов соответствующей отрасли, то он связан с развитием и функционированием особой сферы общественных отношений, возникших на базе сложившейся системы самоорганизации и самоуправления населения по месту жительства. Это самоуправленческие (муниципальные) отношения, которые определяют всю систему самоорганизации населения; они носят естественно-исторический характер, составляют генетическую основу общинного уклада жизни общества, являются глубинным источником свободы, муниципальной демократии и местной власти.

Самоуправленческие отношения как главный системообразующий фактор институтов муниципального права представляют собой своего рода интегральное поле, обеспечивающее единство публичных и частных интересов на нормативно-правовом уровне. Ведь для реального осуществления самоуправления населения одинаково большое значение имеет и реализация публичных интересов муниципальной власти как власти местного сообщества, и защита каждой конкретной личности, обеспечение ее автономии и неприкосновенности, чести и достоинства как члена местного сообщества.

Тем самым муниципальное право приобретает статус пограничной отрасли между публичным и частным правом. Этим обстоятельством предопределяется и тот факт, что муниципальное право является комплексной отраслью права. Одновременно характеристика самоуправленческих отношений с позиций единства власти и свободы и, соответственно, анализ их правового регулирования на основе сочетания публичных и частных начал в нормах и институтах муниципального права, позволяет выявить важные особенности муниципально-правовых средств (методов) воздействия на соответствующие сферы общественных отношений. В основе муниципально-правовых методов правового регулирования лежит сочетание императивных и диспозитивных начал.

Состояние правового регулирования местного самоуправления в современный период характеризуется активным его реформированием. 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в развитие конституционных положений о местном самоуправлении и закрепляющий все основные институты муниципального права. Закон направлен на масштабное реформирование местного самоуправления в стране с целью обновления муниципального законодательства, уставов, иных актов муниципальных образований; перестройки территориальных, организационных, экономических основ местного самоуправления. Одновременно с новым законом действует Закон от 28 августа 1995 г. с аналогичным названием и развивающие его акты; сохраняют свои полномочия ранее избранные органы местного самоуправления.

Таким образом, переходный период в реформировании органов местного самоуправления характеризуется одновременным действием прежнего и нового муниципального законодательства. Установленный срок вступления в силу нового Закона — 1 января 2009 года. Однако органам государственной власти субъектов федерации предоставлено право правового регулирования создаваемых муниципальных образований субъекте федерации на основе положений нового закона.[1] В этой связи в пособии основное внимание уделено анализу Федерального закона от 6 октября 2003 г., а также положениям Закона от 28 августа 1995 г. и развивающих его актов. Вновь образованные и имеющиеся муниципальные институты показаны в сравнении.

[1] См.: Федеральный закон от 12.10.2005 № 129-ФЗ «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской федерации о налогах и сборах»// СЗ РФ 17.10.2005, № 42, ст. 4216.

Цели и задачи курса

Учебная дисциплина «Муниципальное право», отражает особенности системы местного самоуправления в России на современном этапе развития российского государства.

Целью дисциплины является раскрытие комплекса отношений, возникающих в процессе формирования и практической деятельности муниципальных образований. Для достижения поставленной цели, решаются следующие основные задачи:

1. определить содержание муниципального права как новой отрасли права РФ и новой научной дисциплины;
2. раскрыть обязанности, права и ответственность участников отношений, возникающих в муниципальных образованиях;
3. определить вещные основы местного самоуправления;
4. показать роль государства в развитии местного самоуправления в России;
5. проанализировать формы реализации муниципальной власти;
6. раскрыть систему гарантий местного самоуправления.

В результате изучения дисциплины студент должен:

— знать понятие, предмет, систему и источники муниципального права, сущность местного самоуправления и его систему; порядок формирования и организации деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления; полномочия местного самоуправления; гарантии и направления защиты прав местного самоуправления;
— уметь использовать на практике судебные и иные формы правовой защиты местного самоуправления; давать юридически обоснованные ответы на обращения граждан, связанные с деятельностью органов местного самоуправления; обнаруживать случаи нарушения действующего законодательства в проектах документов, подготавливаемых органами и должностными лицами местного самоуправления;
— иметь представление о принципах деятельности муниципальных образований; о разделении полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления; о нерешенных проблемах местного самоуправлениях в России; о положительном опыте работы зарубежных органов местного самоуправления;
— приобрести практические умения и навыки: в составлении проектов решений представительных органов местного самоуправления; в составлении проектов постановлений главы муниципального образования; в составлении справок, отчетов, писем и других документов; в критической оценке изучаемых реальностей и, в частности, в оценке уровня организации деятельности муниципального образования.

Пособие содержит краткое содержание лекционного курса, задания для самостоятельной работы студентов, примерные темы курсовых и дипломных работ, рекомендации по их оформлению, а также перечень вопросов для текущей и итоговой аттестации.

В процессе обучения студенты ведут словарь юридических терминов. Составление словаря является элементом самостоятельной работы.

Принятые сокращения

БК РФ	—	Бюджетный кодекс Российской Федерации
Ведомости	—	Ведомости Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ), Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета (СССР, РСФСР, РФ)
ВКС РФ	—	Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
ГК РФ	—	Гражданский кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	—	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
НК РФ	—	Налоговый кодекс Российской Федерации
ПСЗ	—	Полное собрание законов Российской империи
СУ РСФСР	—	Собрание узаконений РСФСР
СЗ РФ	—	Собрание законодательства Российской Федерации
ТК РФ	—	Трудовой кодекс Российской Федерации
УК РФ	—	Уголовный кодекс Российской Федерации
ЦИК РФ	—	Центральная избирательная комиссия РФ

Тема 1.

Понятие и признаки местного самоуправления

Самоуправление есть вид управленческой деятельности. Если управление можно представить как совокупность отношений между теми, кто управляет (субъекты управления) и теми, чье поведение подвергается управленческой регуляции (управляемые), то самоуправление — это управление, субъекты и объекты которого совпадают, а значит, управляют и выступают в качестве управляемых одни и те же лица.[1]

Под **самоуправлением** понимается особое общественное устройство, в котором, во-первых, найдено разумное соотношение профессионально-представительского управления и самоосуществления людьми своих запросов; во-вторых, субъекты любых социально значимых интересов обладают действенными средствами заявления и отстаивания своих запросов; в-третьих, институты профессионально-представительского управления нацелены на постоянное выявление, справедливое согласование и устойчивое удовлетворение всех наличных запросов общества. Самоуправление не только не означает изъятия из общества представительства, профессионально-элитарного управления, но и предполагает их существование. Самоуправление, по сути, есть управленческий процесс, строящийся на основе этих трех вышеназванных принципов.[2]

Местное самоуправление — это процесс управления местными сообществами жителей, основанный на разумном сочетании представительно-профессионального управления и самоосуществления людьми своих запросов, предоставления всем субъектам местных сообществ широких возможностей по заявлению, отстаиванию и проведению в жизнь собственных интересов, нацеленности органов местного самоуправления на выявление и справедливое удовлетворение коренных запросов жителей.

1.1. Основные теории местного самоуправления

Среди основных теорий местного самоуправления выделяют теорию свободной общины, общественную и государственную теории.

Появление *теории свободной общины* относят к концу XVIII в. — началу XIX в. В числе ее создателей называют представителей французской и бельгийской правовых школ — Турэ, Токвиля, Гербера и др. Причиной возникновения теории свободной общины стало то, что местные дела находились в сфере ведения государственных чиновников. Такая система местного управления не несла в себе стимулов для развития местных общин. Теория свободной общины призвана была обратить внимание на самодостаточность общинной жизни, наличие у местных общин особых интересов и необходимость внедрения на местах начал самоуправления в качестве естественного права общин.

Согласно данной теории, собственные дела, негосударственные по природе, общины вправе решать самостоятельно. Для этого они могут формировать собственные ор-

---

[1] См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристъ, 2005. Консультант+.

[2] Скуратов Ю.И. Система социалистического самоуправления советского народа. Проблемы конституционной теории и практики. — Свердловск, 1987. — С. 35—36.

ганы управления, не имеющие статуса государственных. Государственные органы не должны вмешиваться в собственную компетенцию общин. Их задача — контроль за деятельностью общин, их органов самоуправления и обеспечение того, чтобы общины не выходили за пределы дозволенного.

Основателями *общественной теории* называют О. Ресслера, Р. Моля. В России она разрабатывалась В.Н. Лешковым, А.И. Васильчиковым. Общественная теория может рассматриваться как продолжение теории свободной общины. Ее суть заключается в том, что круг общинных проблем отличается от круга дел государственных. Самоуправление нацелено на выявление и решение только собственных местных общин.

Общинные дела — это в первую очередь вопросы хозяйственно-бытовой самоорганизации мест. Поэтому общественную теорию еще иногда называют хозяйственной. В рамках данной теории в качестве самоуправляющихся общин выделялись не только местные территориальные коллективы, но и частные союзы, корпорации, промышленные компании, благотворительные и иные общества. Общины являются субъектами специальных прав, а потому государственное вмешательство в их дела недопустимо. Должностные лица самоуправления относятся к общинным, а не государственным агентам, они представляют не государство, а общество.

Государственную теорию разработали немецкие юристы Л. Штейн, Р. Гнейст. В дореволюционной России она активно развивалась А.Д. Градовским, В.П. Безобразовым, Н.И. Лазаревским. Государственная теория оценивает местное самоуправление как вид государственной деятельности. Самоуправление заключается в возложении на местные общины, их органы самоуправления государственных задач. При этом названные задачи охватывают вопросы и собственно местной жизни. В рамках государственной теории местное самоуправление есть форма вовлечения жителей, их общин в государственную деятельность. Однако это не значит, что органы местного самоуправления — органы государственного центра на местах. Они формируются местными общинами.

Л. Штейн видел особенность местного самоуправления в том, что самоуправляющиеся территориальные коллективы есть самостоятельные субъекты права, вступающие с государством в юридические отношения. Именно это обстоятельство отличает органы местного самоуправления от государственных органов, которые действуют от имени и в интересах государства, не имея каких-либо иных, отличных от государственных собственных интересов. Поэтому между государством и его органами немыслимы юридические отношения. Такой подход дал основание выделять в рамках государственной теории самоуправления ее юридическое ответвление (*юридическую теорию*).

Р. Гнейст считал, что самостоятельность местных сообществ должна опираться на их формирование населением и на систему почетных и безвозмездных должностей. Такая точка зрения характеризуется как *политическое ответвление* государственной теории самоуправления.[1]

1.2. Муниципальная власть как одно из проявлений публичной власти

Раскрытие сущности и понятия муниципальной власти невозможно без определения ее места в конституционно установленном механизме осуществления власти, без уяснения сути и содержания публичной власти и соотношения с ней местного самоуправления.[2]

---

[1] См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристъ, 2005. Консультант+.

[2] Достаточно подробно конституционно-правовые характеристики публичной власти рассмотрены О.А. Фризен в ее диссертационной работе «Территориальная организация публичной власти в

Конституция закрепляет определенное соотношение сил в обществе, в первую очередь, путем регулирования отношений, возникающих по поводу организации и осуществления власти. Данная категория — непременная составная часть Основного закона любого государства. Именно установление определенных взаимоотношений власти и общества позволяет говорить о реальности или фиктивности таких понятий, как демократия, гражданское общество и т.д. Конституционное закрепление места, роли народа в системе властвования[1] может существенно различаться в зависимости от национальных, исторических и иных условий, но данная сфера отношений всегда является объектом конституционного регулирования.

Изучению понятия власти посвящено немало трудов ученых как советского, так и нынешнего периода.[2]

В советской юридической науке одни ученые раскрывали суть власти как через категорию «властеотношения» (отношения господства и подчинения), так и через ее функциональные характеристики.[3] Другие устанавливали знак равенства между властью народа и государственной властью, третьи определяли власть народа шире власти государственной.

Публичная власть как власть народа (понимаемая так же как «элемент государства», «важнейший признак государства») в первую очередь регулируется конституционными нормами, хотя сам термин «публичная власть» в российской Конституции напрямую не закреплен. Конституционное регулирование организации и осуществления публичной власти было призвано сформировать систему власти и обозначить пределы ее осуществления на различных территориальных уровнях. Ряд авторов рассматривают само **государство** как правовую форму общей (публичной) власти, устанавливающей и защищающей определенный, законодательно закрепленный правопорядок.[4]

Согласно статье 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ Российской Федерации. В Конституции РФ предусмотрено достаточно ограниченное число случаев, когда необходимо обращение к народу для выяснения его мнения по тем или иным вопросам, в отличие от других стран, где имеет место более широкое использование институтов непосредственной демократии.[5]

Российской Федерации (конституционно-правовой аспект)», мы остановимся лишь на отельных аспектах ее исследования публичной власти имеющих непосредственное отношение к характеристике публичной власти и местного самоуправления и их соотношении. См. Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. канд. юр. наук. Ростов-н/Д. 2006.

[1] Некоторыми учеными в этом контексте используется термин «властеотношения» (см., например: Байтин М.И. О понятии государства// Правоведение. — 2002, № 3. — С.4-15; Бурлацкий Ф.М. Ленин. Государство. Политика. — М., 1970. — С.75—83), а также «властные отношения» (см. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических ВУЗов и факультетов. — М., 1998. — С.3). Однако О.Е. Кутафин отмечает спорность использования этих терминов. См.: Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — С.305.

[2] См., например: Фабер И.Е., Ржевский В.А. Вопросы теории советского конституционного права. — Вып.2. — Саратов, 1967; Чиркин В.Е. Элементы сравнительного государствоведения. — М., 1994; Манов Г.Н. Признаки государства: новое прочтение// Политические проблемы теории государства. — М., 1993 и др.

[3] См., например: Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. — Саратов, 1974. — С.10—12.

[4] Нерсесянц В.С. Философия права. — М., 2000. — С.39.

[5] Так, например, Конюхова (Умнова) И.А., говоря о Швейцарии, отмечает, что трудно найти какое-либо другое государство, которое бы так же внимательно относилось к народу как к источнику

Наделяя власть полномочиями по решению публичных задач, общество в дальнейшем постоянно находится в поиске баланса между государственной властью и учетом частных интересов. В значительной степени соотношение этих интересов возможно лишь при реальном существовании в России гражданского общества и создании правового государства.

Вместе с тем социально-политическая характеристика самой природы власти такова, что между властью и обществом в определенных случаях возникают противоречия. Так, антиподом гражданского общества является тоталитарное общество, а в условиях тоталитарного государства гражданского общества быть не может. Как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, «власть слабеет без общественной опоры», но «власть стабильна, когда ее поддерживает население»[1]. Гражданское общество, а соответственно и получающий в нем воплощение конституционный строй — это объективно складывающийся порядок реальных общественных отношений[2].

Конституция в этом смысле не только закрепляет организацию государства, но и содержит основу для развития гражданского общества, одной из конституционных форм проявления которого является местное самоуправление.

Нормативно-правовой основой сотрудничества, взаимодействия общества и власти являются положения Конституции РФ. Основной закон России, закрепляя такие характеристики народа, как «носитель суверенитета» и «единственный источник власти», определяя осуществление властных полномочий, получаемых различными органами от населения, по сути, регулирует осуществление публичной власти.

Анализ российских конституционных норм позволяет выявить такие характеристики публичной власти, как многоуровневость и функциональность, организационный и волевой характер. Организационными формами осуществления публичной власти являются государственная и муниципальная, основой для выделения которых служит территориальная организация страны.

На уровне основ конституционного строя получают свое закрепление определенные принципы организации и осуществления публичной власти. Это принцип «горизонтального» разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10), принцип «вертикали» — осуществление государственной власти Федерацией и субъектами РФ (статья 11). «Вертикальный» срез реализации публично-властных полномочий в определенной степени характерен и для местного самоуправления.

Пониманию публичной власти, раскрытию ее конституционных характеристик в значительной степени способствовал Конституционный Суд РФ. Не имея формально-

---

власти: конституция этой страны предусматривает частое использование таких форм непосредственной демократии, как народная инициатива (в отношении полного или частичного пересмотра Конституции) и референдум (обязательный и факультативный). См.: Конюхова И.А. Федерализм и система государственной власти в современной Швейцарии// Право и власть. — 2002, — № 4. — С.88. Швейцарские власти постоянно выносят ключевые вопросы внутренней и внешней политики страны на одобрение граждан в рамках системы прямой демократии. Подтверждением этому является и прошедший 18 мая 2003 года в этой стране референдум, на котором Правительство Швейцарии, в частности, просило граждан высказаться по вопросам отказа от использования ядерной энергии, модернизации армии, реформы системы медицинского страхования и т.д. См.: Референдум в Швейцарии// Коммерсант. — 2003, № 84/П. — С. 9.

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. — М., 2001. — С. 7.

[2] Бондарь Н.С. Гражданское общество и местное самоуправление как социально-правовое выражение нового конституционного строя России// Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей / Под ред. В.В. Невинского. — Барнаул, 2003. — С. 7.

юридического и законодательного закрепления, сама категория «публичная власть» получила свою конституционно-правовую характеристику в решениях Конституционного Суда РФ в качестве родового понятия по отношению ко всем территориальным уровням организации населения Российской Федерации»[1]. В Постановлении от 24 января 1997 г. государственная власть и местное самоуправление рассматривались как относительно самостоятельные формы осуществления публичной власти, а территориальное устройство государства — как «способ организации публичной власти»[2]. В Постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П было отмечено, что публичная власть может быть и муниципальной.[3]

Публичность как общая черта и государственной власти и местного самоуправления призвана продемонстрировать использование одинаковых принципов (демократии и децентрализации власти), на которых строится организация публичной власти.[4]

Природа муниципальных и государственных органов власти в принципиальном плане одинакова. Основания для рассмотрения органов государственной власти и органов местного самоуправления вместе дают и нормы федеральных законов Российской Федерации, *указывающие на деятельность тех и других органов в комплексе*, что также подтверждает относительную, но не безусловную обособленность органов местного самоуправления от государственных органов власти. По существу следует говорить о «региональной и местной автономии»[5], что означает определенную организационную и властную самостоятельность в законодательно установленных пределах. Это позволяет выделить формы и виды публичной власти, осуществляемой в государстве на нескольких уровнях: федеральном, субъектов РФ и муниципальном.

Территориальная организация государства является критерием, позволяющим обозначить уровни публичной власти. Исходя из того, что территория Российской Федерации состоит из территорий субъектов, в свою очередь состоящих из территорий муниципальных образований, можно говорить об осуществлении таких видов публичной власти, как государственная (на уровне Федерации и субъектов Федерации) и муниципальная власть (на территории муниципальных образований).

Таким образом, публичная власть, являясь сущностной характеристикой деятельности государства, осуществляется и на федеральном, и на региональном, и на муниципальном уровне. Каждый из уровней самостоятелен. Конституционный Суд РФ неоднократно указывал на недопустимость вмешательства органов государственной власти субъектов Российской Федерации в дела муниципальных органов власти. Например, установление органами государственной власти субъекта сроков полномочий представительных органов местного самоуправления; порядок отзыва должностного лица местного самоуправления) законы субъектов РФ не могут препятствовать муниципальным образованиям самостоятельно решать, какие основания и порядок отзыва должностных лиц местного самоуправления должны быть предусмотрены уставом муниципального образования)[6].

---

[1] Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности// Журнал российского права. — 2005, № 11. — С. 23.

[2] Постановление от 24 января 1997 г. № 1-П// Вестник Конституционного Суда РФ. № 1.1997.

[3] Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П// Вестник Конституционного Суда РФ. № 2. 1998.

[4] Постановление по «удмуртскому делу». Абзац 3 п.7 мотив. части// СЗ РФ. 1997. № 5. Ст.708.

[5] Тимофеев Н.С. Некоторые современные аспекты государственной политики развития местного самоуправления//Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. 2002. № 4. С. 47.

[6] См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П по «курскому» делу// СЗ РФ. 2000. № 50. Ст.4943; Постановление Конституционного суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений закона Красноярского края «О

Публичная власть может реализовываться в непосредственной (прямой) форме, когда имеет место прямое волеизъявление населения, например, в ходе референдума, выборов в органы власти, и в представительной форме: через советы представителей, депутатов и выборных глав администраций муниципальных образований. Образование представительных органов власти является отличительным признаком государственной и муниципальной власти.

Организационные формы публичной власти связаны с проявлением непосредственно или опосредованно волеизъявления народа. При опосредованном волеизъявлении в зависимости от территории осуществления власть приобретает характер государственной или муниципальной. Целостность публичной власти как общественного явления обеспечивает то обстоятельство, что источником имеющихся у них властных полномочий является народ (население России в целом, население субъекта Федерации, муниципального образования), что закрепляется и раскрывается в конституционных положениях:

— свободные выборы как одно из высших непосредственных проявлений власти народа — основа для формирования высшего представительного (законодательного) органа страны (часть 3 статьи 3);
— формирование органов местного самоуправления базируется на волеизъявлении населения муниципального образования (часть 2 статьи 130);
— Президент государства (как постоянно действующий орган государственной власти) получает свои властные полномочия в соответствии с Конституцией РФ в результате выборов (часть 1 статьи 81);
— принятие Конституции РФ и ее действие в качестве Основного закона государства также может быть опосредовано волеизъявлением населения всей страны (часть 3 статьи 135).

Следует иметь в виду, что в формировании представительных органов государственной власти принимает участие народ, то есть граждане Российской Федерации независимо от места их проживания, тогда как представительные органы местного самоуправлении формирует население муниципального образования, то есть все лица (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства), постоянно проживающие на территории муниципального образования.

Смысл конституционных статей, посвященных местному самоуправлению, его осуществлению, позволяет рассматривать власть местных сообществ именно как особую форму или одну из форм публичной власти.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление рассматривается как форма осуществления народом своей власти[1]; так же характеризуется местное самоуправление и в научной литературе[2]. Основанием для этого является конституционно установленная возможность осуществления местного самоуправления путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ), т.е. большая вероятность непосредственного участия граждан в управлении (по сравнению с государственной властью).

порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева// Российская газета. 10 апреля 2002 г. № 64.

[1] Статья 1 часть 2// Российская газета. 8 октября 2003 г.

[2] См., например: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С.89.

В природе государства часто выделяют только государственную власть[1], ставят знак равенства между публичной и государственной властью[2]. Однако отождествлять их нельзя: публичная власть — лишь один из элементов государства, а государственная власть, будучи важнейшим признаком государства, — разновидность публичной власти.

Некоторые авторы под публичной властью понимают органы власти, и именно в таком контексте пишут об осуществлении публичной властью «управления территорией и населением в рамках тех прав, которые предоставлены, оставлены, признаны … властью государства, центральной властью», хотя и отмечают публичный характер власти и федеральной, и региональной.[3]

Отдельные авторы отождествляют публичную власть с муниципальной, противопоставляя ее государственной.[4] Новизной указанное утверждение не обладает, так как еще германский государствовед Г.Еллинек видел в самоуправлении управление через посредство «самих заинтересованных лиц в противоположность государственно-бюрократическому» управлению[5]. Такие подходы противоречат положениям Конституции РФ и законодательных актов, устанавливающих основы местного самоуправления. Следует исходить из того, что муниципальная власть — одно из проявлений публичной власти.

Территориальные пределы действия муниципальной власти, ограничение сферы ее распространения территорией муниципального образования, как правило, на практике определяются границами административно-территориального деления.

1.3. Конституционно-правовое закрепление местного самоуправления

Местное самоуправление как общественно-политический и публично-правовой институты следует рассматривать на основе исследования особенностей их конституционно-правового закрепления.[6]

Как публично-правовой институт местное самоуправление наряду с государством выступает механизмом осуществления народного суверенитета, инструментом обеспечения державности[7]. Представляя собой разновидность публичной власти[8], «специфиче-

---

[1] На это обращает внимание, например, Тихомиров Ю.А., анализируя и сопоставляя категории государство—власть—публичность—народ// Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С.13. См. также: Мокрый В. Развитие в России местного самоуправления как института публичной власти// Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2003. № 3. С.138—143.

[2] См., например: Гаврюсов Ю.В. Проблемы становления конституционного права в Республике Коми. Сыктывкар, 2000. С.167—168; Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 78.

[3] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, областей — феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации». М., 2002. С. 21.

[4] Основы местного самоуправления. Под ред. С.В. Воленко. Обнинск, 1997. Ч.1. С.87—90.

[5] Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 1908. С.466.

[6] См. Фризен О.А. Территориальная организация публичной власти в Российской Федерации (конституционно-правовой аспект): Дис. канд. юр. наук., Ростов-н/Д. 2006.

[7] Кокотов А.Н. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя России// Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей / АлтГУ / Под ред. В.А. Невинского. Барнаул, 2003. С. 69.

[8] М.П. Гавришин считает, что «самоуправление входит совершенно так же, как остальная часть государства, в общую категорию публичного права. Самоуправляющиеся единицы делают то же, что и непосредственные органы государства» (Гавришин М.П. Социальная природа местного самоуправления// Местное право. 2002. № 11—12. С.49—63).

ское подразделение единой публичной власти»[1], «особую публичную власть, функционирующую в единой системе народовластия»[2], местное самоуправление обеспечивает управляемость социальной системы местного уровня, а органы муниципальной власти действуют в русле политики, проводимой государством в различных сферах и отраслях экономического и социального развития. Поэтому вопросы местного значения являются особой значительной частью государственных дел, выполнение которых осуществляется самостоятельным уровнем публичной власти — местным самоуправлением.

Смысл положений российской Конституции и Европейской Хартии местного самоуправления позволяет говорить о том, что муниципальная власть, власть местных сообществ — это власть самого населения, но она не растворена в обществе.[3] Источником власти в муниципальном образовании является местное сообщество. Участие населения в самоуправлении — жизненно необходимая форма самоорганизации общества, а само местное самоуправление — необходимая форма осуществления власти народа, что вытекает и из правовых позиций Конституционного Суда РФ.[4]

Вопросы местного самоуправления получают закрепление в Конституции РФ в основах конституционного строя (гл. 1), и в отдельной главе (гл. 8). Основы организации местного самоуправления как самостоятельного вида публичной власти определяются, прежде всего, статьей 12 Конституции РФ, предусматривающей организационную самостоятельность местного самоуправления. Данное конституционное положение предусматривает осуществление государственных и муниципальных властных полномочий в рамках определенного вида публичной власти. Вместе с тем конституционное установление самостоятельности местного самоуправления «в пределах своих полномочий» свидетельствует о возможности осуществления их совместной с органами государственной власти деятельности. Подтверждением являются положения части 2 ст. 132 Конституции РФ, в соответствии с которой органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями.

Это предполагает установление взаимоотношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Такое делегирование полномочий может быть разовым; на определенный или неопределенный сроки. В то же время возможность обратной передачи органами местного самоуправления своих полномочий органам государственной власти законодательно не предусмотрена. В федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения[5]. Недопустимость ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления, связанную с регулированием прав и свобод человека и гражданина. В связи с этим конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления, обеспечивающий решение населением вопросов местного значения, не может быть ограничен законодателем субъекта РФ.

Особенностью является и то, что Конституция РФ предусматривает осуществление местного самоуправления не только путем референдума и выборов, но и посредством других форм прямого волеизъявления, например, сходов.

---

[1]Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы// Журнал российского права. 2003. № 3. С.13.

[2] Муниципальное право РФ: Учебник для вузов/ Под ред. проф. Н.С. Бондаря. М., 2002. С. 149.

[3]См., например, ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г.// СПС «Гарант».

[4] Абз.3 п.4 Постановления Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 года № 15-П по «курскому» делу / СЗ РФ. 2000. № 50. Ст.4943.

[5] См.: Там же.

Основной закон РФ закрепляет состав субъектов Федерации, а фактически — территории, на которых должны быть образованы органы государственной власти. Ч. 1 ст. 131 Конституции РФ закрепляет общие положения о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на *других территориях* с учетом исторических и иных местных традиций. Это вызывает необходимость дополнительного законодательного определения муниципальных территорий.

Предназначение местного самоуправления как уровня публичной власти, чья деятельность направлена на решение вопросов местного значения, проявляется и в конституционном установлении возможности изменения границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, с учетом мнения населения соответствующих территорий (ч. 2 ст. 131). Конституционные положения о местном самоуправлении позволяют говорить о «данности» государством этого института населению.[1] Власть местного сообщества должна существовать изначально, до организации государства.[2] По мнению Н.С. Бондаря, «местное самоуправление должно предшествовать институтам организации государственной власти. Оно произрастает из инициативы населения, а не детерминировано государственными формами властвования».[3]

В Российской Федерации не государственная власть была следствием местного самоуправления, а местное самоуправление следовало за появлением нового Российского государства. Необходимость населения России «самоуправляться» на местах обнаружила практически тождественность между правом на местное самоуправление, гарантируемым конституционно, и обязанностью государства, которую закрепила отчасти Конституция в ч. 1 ст. 131 (и затем подтвердил Конституционный Суд РФ), и федеральное законодательство по вопросам организации местного самоуправления.

Муниципалитет (от лат. *municipium* — город с правом самоуправления) — в ряде стран совокупность органов местного управления и самоуправления. Но в некоторых странах (США, Великобритания) муниципалитетами именуются лишь органы городского управления. Однако несмотря на объединение в этих случаях «местного управления» и «самоуправления», в Российской Федерации такое отождествление отсутствует, что вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ.[4] О местном управлении — создаваемых в административно-территориальных единицах органах государственной власти субъектов РФ — можно говорить, что они управляют населением[5]; самоуправление

---

[1] Белкин А.А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного Суда Российской Федерации (1996—1998 гг.)// Правоведение. 1999. № 1. С.3.

[2] На том, что местное самоуправление в России утверждается не снизу, как это исторически произошло, например, в Англии или в США, а «сверху» — по инициативе федеральных властей, акцентирует внимание и В.И. Васильев (Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы// Журнал российского права. 2003. № 3. С.8). См. также: Незнамова Е.А. Правовое регулирование муниципальной деятельности в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 4. С.42.

[3] Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий/ Отв. ред. В.А. Четвернин. М.,1997. С. 528.

[4] Например, являются местные представительные органы власти государственными или муниципальными — пункт 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»; могут ли создаваться представительные и исполнительные органы государственной власти в городах, районах — Постановление от 24 января 1997 года № 1-П по «удмуртскому» делу// СЗ РФ. 1997.№ 5.Ст.708.

[5] В Республике Башкортостан, например, органы местного государственного управления были реформированы в местные органы государственной власти в районах и городах республики/ Му-

же является характеристикой муниципальных образований, где население ведает и управляет своими (местными) делами самостоятельно.

Административно-территориальное устройство — основа для организации территориальных органов исполнительной власти. В организации же муниципальной власти принципы административно-территориального устройства не являются обязательным условием определения границ муниципального образования.

Недостаточное законодательное разделение предметов ведения между органами государственной власти и органами местного самоуправления может повлечь своего рода «смешение» уровней публичной власти. Проявлением последнего является совмещение правового статуса государственных и муниципальных органов. Так, например, осуществление полномочий местного самоуправления органами государственной власти г. Москвы как субъекта Федерации в форме совмещения правового статуса органов государственной власти и органов местного самоуправления, в судебном порядке было признано незаконным и расценено как лишение жителей Москвы конституционного права на осуществление самостоятельного и независимого от государственной власти местного самоуправления.[1]

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ч. 2 ст. 2 (далее — Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г.), возможно, учитывая и отраженные в решениях Конституционного Суда РФ сложности в определении «местных» и «муниципальных» вопросов, определил, что «в законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления».[2]

Само существование местного самоуправления связывается с тем, что в стране наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются еще и местные интересы — те, которые касаются решения вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения каждого отдельно взятого населенного пункта (поселка, города, села и т.д.) или его части.

Раскрытию понятия «муниципальная власть» способствует и муниципальное нормотворчество. Суть принимаемых муниципальных правовых актов позволяет уяснить назначение существования этого уровня публичной власти: его ориентацию на решение местных вопросов и организацию жизни населения муниципального образования.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. закрепляет обязательность наличия представительного органа, главы и местной администрации муниципального образования (ч. 2 ст. 34), т.е. фактически законодательного и исполнительного органов. Иные органы местного самоуправления могут быть предусмотрены уставом муниципального образования. Таким образом, элементы реализации принципа разделения властей имеют место и здесь (местные представительные органы власти — это, например, Городские Думы, Советы депутатов, и исполнительно-распорядительные органы власти — Администрации, мэрии), но со значительными сокращениями, следствием которых является, например, невозможность образования муниципальных органов судебной власти.

ниципальное законодательство: Сборник нормативных правовых актов и документов/ Сост. Р.З. Якупов. Уфа, 2002. С.12.

[1] Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т.2 / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003. С.63—72.

[2] Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.// Российская газета. 2003. № 202.

Конституция РФ устанавливает поселенческо-территориальный принцип организации и осуществления местного самоуправления, так как предусматривает осуществление местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях. В основном он используется и в других странах. Так, например, Акт о местном управлении 1972 года в Великобритании устанавливает, что в целях организации местного самоуправления Англия «будет разделена на области местного самоуправления, называемые графствами, а в этих графствах будут образованы районы местного самоуправления, которые будут называться округами»[1]; Конституция Испании устанавливает, что «организационно-территориальная структура государства включает муниципалитеты, провинции»[2].

Однако, например, в Социалистической Федеративной Республике Югославия (СФРЮ) был использован совершенно иной принцип организации и осуществления местного самоуправления, который можно обозначить как производственно-отраслевой. В Конституции СФРЮ 1963 г. было указано, что самоуправление осуществляется в трудовой организации и включает решение социальных вопросов.[3] Конституцией СФРЮ 1974 г. право на местное самоуправление было определено как право, на основе которого каждый трудящийся равноправно с другими принимал решения о своей работе, направлении общественного развития, осуществлял власть и управлял другими общественными делами.[4] Таким образом, право на местное самоуправление реализовывалось не по месту жительства, а по месту работы.

Использование такого принципа в осуществлении местного самоуправления является скорее единичным, но, тем не менее, показывает, что объединение граждан для реализации прав самоуправления может происходить не только по принципу, в основе которого лежит территориальное деление. Основой для организации местного самоуправления могут быть и округа (например, образовательные, учебные, военные).

Конституция РФ устанавливает осуществление местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. Так, например, в Ростовской области есть донское казачество. Статьи 77, 78 Устава Ростовской области определяют, что «донское казачество — исторически сложившаяся общность в составе многонационального населения Ростовской области, имеющая самобытные традиции, культуру», а станичные (хуторские) казачьи общества являются одной из форм территориального общественного самоуправления[5].

Однако Конституция РФ не устанавливает, что же есть суть местного самоуправления. Понятие местного самоуправления определяется законодательно.

В частности, в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как «признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения»[6]. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. в части 2 статьи 1 определяет местное самоуправление как форму осуществления народом своей власти. В положениях Закона нашла свое отражение неоднократно высказываемая Конституционным Судом РФ позиция, в соответствии с которой власть в государстве носит публичный характер и может осуществляться народом в различных формах.

---

[1] Часть 1 статьи 1 Акта о местном управлении 1972 г.// Конституции зарубежных государств. М., 2000. С. 26.

[2] Статья 137 Конституции Испании// Там же. С. 96.

[3] Статья 9 Конституции СФРЮ// Конституции зарубежных социалистических государств Европы. М., 1973. С. 553—555.

[4] Там же. С. 240.

[5] Устав Ростовской области// «Наше время». № 98-99. 6 июля 1996 г.

[6] Часть 1 статьи 2 указанного закона.

Вместе с тем непосредственное участие в самоуправлении всего населения муниципального образования происходит у нас достаточно редко: уставы муниципальных образований, как правило, дублируют федеральные и региональные законодательные установления в части оснований для проведения местных референдумов или собраний (сходов).

В отличие от России организация низовых звеньев муниципальных систем многих зарубежных государств часто организована в такой форме, когда население малочисленного муниципального образования (150—200 человек) осуществляет местное самоуправление посредством собраний (сходов), с возможной должностью председателя, который отчитывается о своей деятельности перед местным населением и может быть им переизбран досрочно. Как отмечает Н.С. Бондарь, такая организация значительно повышает уровень демократизма всей системы организации публичной власти в обществе.[1]

Использование термина «низовые звенья» применительно к зарубежным странам и определение некоторыми авторами местного самоуправления как «коллективного права низовых территориальных коллективов»[2] позволяет судить о наличии определенной типологии составных муниципальной системы, в том числе и в территориальной организации муниципальных образований в Российской Федерации.

---

[1] Муниципальное право Российской Федерации // Под ред. проф. Н.С. Бондаря. М., 2002. С.195.

[2] Кокотов А.Н. Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя России/ Основы конституционного строя Российской Федерации: понятие, содержание, значение: Сборник статей, посвящ. 30-летию Алтайского государственного университета и 40-летию юридического факультета АлтГУ// Под ред.В.А.Невинского. Барнаул, 2003. С. 69.

Глава 2

Понятие муниципального права

2.1. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Муниципальное право как наука представляет собой совокупность знаний о различных проявлениях местного самоуправления и муниципального права как отрасли права. Как отрасль научного познания она относится к семье правоведческих дисциплин и имеет предмет, содержание, форму, методологию и ценностные основания.

Предмет науки — это то, на что направлен научный поиск (институты, процессы, явления и др.). Содержание — это само знание (взгляды, идеи, теории, представления, концепции). Оно выражается в понятиях, категориях, моделях, формулах, других познавательных образованиях и закрепляется на бумажных, электронных, иных материальных носителях. Понятийно-категориальный аппарат — это внутренняя форма научного знания. Материальные носители научного знания: книги, брошюры, рукописи, электронные тексты и т.п., составляют внешнюю форму научного знания и обычно именуются источниками науки.

Методология науки — это совокупность приемов, способов исследования ее предмета, выражения и закрепления научного знания. Ценностные основания исследований (или аксиология науки) — побудительные мотивы научных поисков, заставляющие ученых выбирать то или иное направление, тот или иной способ исследований. Аксиологический (ценностный) подход выступает также в качестве метода исследований.

Предметом науки муниципального права является местное самоуправление как общественный и политико-правовой институт в его статике и динамике, отношениях с иными институтами общества и государством. Составной частью предмета науки является муниципальное право как отрасль права, то есть совокупность конституционных и обычных норм, регулирующих отношения местного самоуправления.

Методология — это относительно самостоятельная отрасль научного знания. Она основана на общеметодологических подходах, наиболее значимый из которых — диалектический. Он требует рассматривать местное самоуправление, его отдельные институты в контексте таких фундаментальных закономерностей, как единство и борьба противоположностей, переход количественных изменений в качественные, отрицание отрицания. В рамках этих закономерностей полезно рассмотреть последовательную смену российского земского самоуправления советской системой местной власти, а ее — современой моделью местного самоуправления.

В числе методов муниципально-правовой науки, раскрывающих диалектический подход, исторический, генетический, аксиологический и движения от абстрактного к конкретному и наоборот.

Исторический метод ориентирует на исследование фактов прошлого. Аксиологический (ценностный) метод настраивает на рассмотрение муниципальной практики с точки зрения тех или иных социальных ценностей, заставляет обратить внимание и на цивилизационно-исторический контекст местного самоуправления в стране.

Метод движения от абстрактного к конкретному, и наоборот, помогает общее разделять на частности, а частности соединять в общие правила, установки, институты, мо-

дели. Это, например, движение от «муниципального образования вообще» к отдельным видам муниципальных образований, а от них — к конкретным муниципальным образованиям. Пример обратного движения — соединение территориальных, организационных, материально-финансовых, правовых составляющих жизни местных сообществ жителей в родовой конструкции местного самоуправления.

Научные исследования опираются также на такие приемы, как: *формально-логический, системно-структурный, функциональный, нормативно-интерпретационный, сравнительного правоведения* и др.

В числе источников науки муниципального права нормативные, судебные, теоретические источники, социологические исследования, муниципальная практика. К теоретическим источникам относятся труды отечественных и зарубежных ученых, так или иначе связанные с осмыслением проблем местного самоуправления.

В системе муниципального права как науки выделяются ряд блоков. О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев выделяют, например, введение в муниципальное право; местное самоуправление в системе народовластия; основы местного самоуправления; предметы ведения и полномочия местного самоуправления; гарантии местного самоуправления; ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления[1]. Можно выделить крупные блоки исследования науки муниципального права:

а) история местного самоуправления;
б) местное самоуправление в зарубежных странах;
в) местное самоуправление в обществе, системе социального управления, в том числе системе народовластия;
г) территориальные и компетенционные основы местного самоуправления;
д) общественно-публичное самоуправление граждан, включая муниципальные выборы, референдумы;
е) статус, организация деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления;
ж) муниципальное правотворчество;
з) муниципальная служба;
и) финансово-экономические основы местного самоуправления; к) гарантии местного самоуправления.

Муниципальное право как учебная дисциплина. В этом качестве муниципальное право представляет собой определенную совокупность знаний из области науки, которые посредством различных методических приемов доводятся до сведения обучаемых. Если наука муниципального права охватывает всю совокупность муниципально-правовых знаний, то учебная дисциплина содержит лишь ту их часть, которая необходима для подготовки специалистов в области права, государственного и муниципального управления. Система муниципального права как учебной дисциплины совпадает с системой теоретико-практических исследований местного самоуправления.

2.2. Муниципальное право как отрасль права

Выбор термина «муниципальное право» во многом предопределен наименованием основной территориальной ячейки местного самоуправления — «муниципальное образование».

[1] См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 38, 39.

Термин «муниципальное право» имеет несколько значений. Он может употребляться в различных аспектах:

1. как *отрасль права,* представляющая собой систему правовых норм, регулирующую определенную сферу общественных отношений в сфере местного самоуправления[1];
2. как *отрасль российского законодательства* — внешняя форма выражения права, представленная совокупностью законодательных (нормативно-правовых) актов различного уровня, объединенных принципиальной общностью их нормативного содержания и занимающих самостоятельное, «специализированное» место в единой системе российского законодательства[2];
3. как *правовая наука* система знаний, раскрывающих закономерности и особенности существования и развития тех социальных и правовых явлений, которые составляют предмет данной отрасли правоведения;
4. как *учебная дисциплина*, изучение которой является обязательным в соответствии с Государственным образовательным стандартом, представляющая собой совокупность правовых норм регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления и систему знаний, раскрывающих сущность и особенности развития и правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления.

Отрасль права — это главное подразделение системы права, отличающееся специфическим режимом правового регулирования и охватывающее комплексы однородных общественных отношений.[3] В качестве характеристики отрасли права также рассматривается наличие системы (целостности) отрасли.[4] Такого подхода придерживается Ю.А. Тихомиров, по его мнению «отрасли права отличаются тремя признаками: *объектом регулирования*, т.е. кругом общественных отношений, *методами* правового регулирования, *кругом источников и структурой нормативного массива*.[5] Ряд авторов к отличительным признакам отрасли права относят только предмет и метод.[6]

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

Материальное основой формирования муниципального права является местное самоуправление. Возрождение и развитие в современной России местного самоуправления на качественно новой основе стало основой формирования муниципального права. Важными факторами формирования муниципального права в Российской Федерации являются преемственность традиций местного самоуправления и особенности его конституционного статуса в России.[7]

---

[1] Подробнее основания выделения отрасли права См. См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 52—54; 161—184; он же. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 190—193

[2] Муниципальное право / Под ред. Бондаря Н.С. Изд-во ЮНИТИ-ДАНА, М.2002. С. 6.

[3] Алексеев С.С. Государство и право. М., 1994. С. 83.

[4] Бахрах А.Д. Административное право. М., 1993. С. 6.

[5] Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995 С. 35—36

[6] См. напр.: Постовой Н.В. Муниципальное право России. С.3; Муниципальное право России / Под. ред Бондаря С.13; Кокотов А.Н., Саломатин А.С. Муниципальное право России: Учебник. — М.: Юристъ, 2005.

[7] Подробнее исторические аспекты развития местного самоуправления см.: Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. Глава 2.

В последнее время в научной литературе вопросам муниципального права уделяется значительное внимание, проводятся комплексные исследования данной отрасли как целостной системы, обладающей своей специфической структурой.[1] В некоторых работах проводится сравнительный анализ муниципального права как системы законодательства, комплексной отрасли права и подотрасли конституционного права. Есть основания констатировать, что муниципальное право как отрасль права обладает собственным кругом источников права, главным из которых является Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г., существует собственное муниципальное законодательство, которое в своей совокупности образует правовые основы местного самоуправления, материальной основой отрасли является местное самоуправление как демократический институт, основа конституционного строя, форма организации власти.

2.3. Предмет муниципального права

В учебной литературе существуют разные подходы к определению предмета муниципального права:

- общественные отношения в системе местного самоуправления[2];
- общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления[3];
- удовлетворение социально-экономических потребностей населения на местном уровне собственными усилиями[4];
- муниципальное строительство или муниципальное устройство.[5]

При этом выделяют как предмет регулирования:

— организационные формы местного самоуправления (территории муниципальных образований, их состав, границы, структуру органов местного самоуправления, иные аспекты устройства аппарата муниципальной власти, органы общественной самодеятельности);
— порядок деятельности органов местного самоуправления;
— порядок деятельности органов территориального общественного самоуправления;
— положение депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления.[6]

Под *предметом правового регулирования* понимают однородные общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, в процессе реализации населением права на местное самоуправление непосредственно, а также через органы местного самоуправления.[7]

---

[1] См. напр.: Проблемы преподавания конституционного и муницпального права/Под ред. С.А. Авакяна М., 1999.; Муниципальное право / Под ред. Н.С. Бондаря. М., 2002; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000; Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М., 2004.
[2] Постовой Н.В. Муницпальное право. М., 19998. С.3.
[3] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. 2000. С.11; Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2003. С.20.
[4] Муниципальное право Российской Федерации / Под ред. Ю.А. Дмитриева. М., 2000. С.12.
[5] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
[6] Кокотов А.Н., Саломакин А.С. Там же.
[7] Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М.: ТК Велби.: Проспект, 2004. С.40

Среди них выделяются отношения, возникающие:

— в процессе осуществления принадлежащей народу власти путем использования форм непосредственной демократии на уровне местного самоуправления;
— в процессе организации и деятельности органов местного самоуправления, связанные с разделением полномочий между главой муниципального образования, представительными и исполнительными органами местного самоуправления;
— в связи с установлением территориальной основы местного самоуправления;
— в процессе деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, формированию и исполнению местного бюджета, установлению и взиманию местных налогов и сборов, иные отношения, связанные с управленческой и контрольной деятельностью;
— по поводу обязательств муниципальных органов перед органами государственной власти и обязательств органов государственной власти по отношению к ним, договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов;
— связанные с реализацией гарантий на осуществление местного самоуправления;
— вытекающие из ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц перед населением, государством, физическими и юридическими лицами;
— связанные с осуществлением полномочий по управлению муниципальным хозяйством, социально-культурной сферой, обеспечению законности и правопорядка.[1]

Нужно сказать, что местное самоуправление представляет собой сложную, многоплановую сферу общественных отношений, регулируемых многими отраслями права, в числе которых конституционное, гражданское, налоговое, бюджетное, избирательное, социальное, земельное право и т.д. Они, не меняя своей первичной отраслевой принадлежности, попадают под действие норм муниципального права и становятся объектом воздействия норм муниципального права. В этой связи муниципальное право как отрасль права имеет межотраслевой характер (подробнее см. п. 2.4).

2.4. Метод муниципального права

Как и каждая профилирующая отрасль, муниципальное право имеет свой метод правового регулирования. Имея комплексный характер, муниципального право восприняло методы, используемые в смежных с ним отраслях права. Нормы гражданского, предпринимательского, административного, налогового, бюджетного, трудового права в той или иной мере регулируют общественные отношения в сфере местного самоуправления. Иными словами, в сфере местного самоуправления муниципальное право приобретает по отношению к нормам иных отраслей (за исключением конституционного права) роль управляющей, ориентирующей системы. В этом видится особая общеправовая функция муниципального права и главная особенность метода муниципального регулирования общественных отношений. Поэтому правовое регулирование в муниципальном праве основано на сочетании частноправового (диспозитивного) и публично-правового (императивного) методов. В целом, *для местного самоуправления как публично-правового института характерно преобладание публично-правовых методов, хотя предметная деятельность органов местного самоуправления, связанная с реализацией их компетенции, регулируется частноправовыми методами*.[2]

---

[1] Шугрина Е.С. Там же

[2] Там же. С. 41.

Муниципальное право выполняет свою регулятивную роль разными способами и использует те же методы регулирования, что и другие отрасли публичного права. Едва ли можно говорить о серьезных отличиях методов муниципального регулирования от методов конституционного (государственного), административного права. К примеру, процедуры разработки, принятия муниципальных нормативных актов имеют много общего с процедурами разработки, принятия нормативных актов регионального уровня. Статус органов местного самоуправления, закрепляется с помощью тех же правовых средств, что и статус субъектов федерации.

Методы правового регулирования во многом ориентированы на способы правового регулирования (правового воздействия). В теории государства и права выделяются три способа правового регулирования[1]:

— ***дозволение*** — предоставление лицу права на определенное собственное поведение, совершение тех или иных действий;
— ***запрещение*** — возложение на лицо обязанности воздержаться от определенного поведения, совершения тех или иных действий;
— ***обязывание (предписание)*** — возложение на лицо обязанности определенного поведения, совершения тех или иных активных действий.

В муниципальном праве дозволения используются преимущественно при установлении правовых возможностей граждан, местного населения. Обязывание используется для определения компетенции органов местного самоуправления. На основе запретов строятся взаимоотношения государства и местного самоуправления, государственное гарантирование местного самоуправления, его самостоятельности.

Доминирующим способом муниципального регулирования общественных отношений является **императивное** (односторонне властное) **регулирование**. Императивно определяются основные параметры местного самоуправления. Примером могут служить нормы об отделении органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, обязательности государственной регистрации уставов муниципальных образований, наличия выборных представительных органов местного самоуправления. Императивность свойственна и правотворчеству самих органов местного самоуправления, на началах императивности строится ответственность их и должностных лиц местного самоуправления перед населением и государством.

Диспозитивный метод используется, в первую очередь, при закреплении статуса местного населения. Его суть заключается в том, что законодателем очерчиваются пределы усмотрения, в том числе нормативного, какого-либо субъекта, в которых он сам избирает линию своего поведения. Например, согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Данная конституционная установка не запрещает федеральному, региональному законодателю вводить те или иные схемы организации местной власти. Однако подобное законодательное регулирование должно быть вариативным и предусматривать разные модели организации местной власти, перечень которых является открытым. Так Федеральный закон о местном самоуправлении от 2003 г.[2] расширил число базовых территориальных, организационных моделей местного самоуправления по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».[3] Выбор же определенной модели осуществляется населением муниципального образования.

---

[1] Алексеев С.С. Государство и право. С. 83.
[2] СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 33. Ст. 3368.
[3] СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 2003. № 50. Ст. 4855.

Выделяется также в муниципальном праве **метод гарантий**. Его раскрывают О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации обязаны обеспечивать муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности. Авторы выделяют метод рекомендательного регулирования.[1] В муниципальном праве (как и в конституционном, административном праве) имеются нормы, исполнение которых желательно, но не обязательно. Данный метод учитывает и подчеркивает самостоятельность местного самоуправления.

Для юридического режима муниципального права как комплексной отрасли характерно ориентирование на дозволение и обязывание. Иными словами, *муниципальное право отличается от других отраслей права сочетанием императивного и диспозитивного методов регулирования отношений*. Его специфика состоит в комбинации различных способов правового регулирования, свойственных другим отраслям права, применительно к разным объектам муниципальной действительности.[2]

Нормы муниципального права, направляя нормы иных отраслей в рамках муниципального права, обретают качество общеотраслевых обобщений, образуют общую часть муниципального права, что также является обстоятельством, характеризующим муниципальное право как самостоятельную отрасль права. Общеотраслевые обобщения содержатся главным образом в Конституции РФ и Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г.

Итак, муниципальное право выступает одновременно и как комплексное межотраслевое образование,[3] включающее в себя нормы разных отраслей права, и как обособленная по предмету регулирования часть российского права.

Целостность муниципального права обеспечивается, прежде всего, наличием единой конституционной основы территориальных, организационных, функциональных, материально-финансовых форм местного самоуправления.

2.5. Система муниципального права

Российская правовая система имеет сложную структуру, в которой выделяют публичное и частное право; в основы разделения положены предмет и метод правового регулирования. В состав публичного права входят конституционное, административное, финансовое, уголовное право и др. К частному праву относят гражданское, предпринимательское, семейное, корпоративное право и др.

Муниципальное право является в основном публичным правом, поскольку регулирует публично-властные отношения. Однако оно содержит и частноправовые нормы (например, внутриорганизационное право органов территориального общественного самоуправления, нормы гражданского, предпринимательского права, отражающие особенности статуса субъектов муниципального права, особенности режима объектов муниципальных отношений).

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

---

[1] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник. М., 2002. С. 16, 17.

[2] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право Росси. М., 2003. С. 17.

[3] Там же. С. 14.

Система права определяется как объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.[1]

Системой муниципального права охватываются его устройство, деление на составные элементы, институты и их целостное соединение. В системе муниципального права обособляются муниципально-правовые нормы и нормы иных отраслей права. Нормы гражданского, земельного, административного, финансового права, иные нормы входят в систему муниципального права в той части, в какой они направлены на регулирование муниципальных отношений, т.е. функционально. При этом они исходно пребывают в системе своих отраслей права. Собственно муниципально-правовые нормы подразделяются на общую и особенную части. *Общая часть* — совокупность норм, распространяющих свое действие на все составные части данной отрасли. *Особенная часть* — совокупность норм, регулирующих отдельные группы муниципальных отношений.[2]

Высказывается мнение о возможности выделения общей, особенной и специальной части.[3]

Общую часть составляют конституционные нормы, нормы Федерального закона о местном самоуправлении, которые закрепляют назначение местного самоуправления в обществе, цели, принципы, гарантии местного самоуправления, дефинитивные нормы общеотраслевого значения. Ими устанавливаются правовые, территориальные, организационные и финансово-экономические основы местного самоуправления, гарантии местного самоуправления и его ответственность.

Нормы особенной части регулируют полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством в социально-культурной сфере и в сфере обеспечения законности и правопорядка и т.д.

Нормы общей части можно объединить в следующие муниципально-правовые институты:

- *Правовые основы местного самоуправления,* которые раскрываются в зависимости от субъектов, их устанавливавших. Выделяются акты федерального уровня, уровня субъектов федерации и местного уровня, среди которых основными являются уставы муниципальных образований.
- *Территориальные основы местного самоуправления.* При характеристике территориальных основ местного самоуправления следует отдельно рассматривать вопросы административного устройства субъектов Российской Федерации и вопросы формирования, реорганизации и ликвидации муниципальных образований в связи с различной процедурой их проведения, где при реорганизации местного самоуправления требуется согласие населения.
- *Финансово-экономические основы местного самоуправления,* к которым относятся правовые институты муниципальной собственности, местный бюджет, муниципальная казна, местные налоги сборы, внебюджетные фонды.
- *Ответственность местного самоуправления и должностных лиц*
- *Гарантии местного самоуправления.*

Особенная часть состоит из институтов:

— *полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальным хозяйством;*
— *полномочий по управлению социально-культурной сферой;*
— *полномочий по обеспечению законности и правопорядка.*[4]

---

[1] Кутафин О.Е. Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 33

[2] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005

[3] Шугрина Е.С. Муниципальное право, М., 1999. С. 29—31; Шугрина Е.С. Система муниципального права как отрасли права // Проблемы преподавания конституционного и муниципального права. М., 1999.

[4] Шугрина Е.С. Муниципальное право: Учебник. М., 1999. С. 28—31.

Имеются иные подходы к системе муниципального права. Так по мнению А.Н. Кокотова и А.С. Саломаткина[1] особенную часть составляют нормы, разделяющиеся на два блока. Первый объединяет нормы, направленные на регулирование публично-властных отношений, второй — нормы, направленные на регулирование отношений по участию граждан в осуществлении местного самоуправления на добровольных началах. Первый блок включает институты: территориальной организации местного самоуправления; статуса и порядка деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления; непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления, муниципальной власти. Второй блок включает институт общественного территориального самоуправления.

В названных институтах выделяются субинституты (подинституты). Так, институт статуса и порядка деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления подразделяется на нормы, определяющие статус и порядок деятельности представительных, исполнительных, контрольных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований, муниципальных избирательных комиссий. При дальнейшем дроблении обособляются группы норм о статусе депутатов, должностных лиц представительных органов местного самоуправления, должностных лиц иных органов, статусе и порядке принятия муниципальных правовых актов и др. Институт непосредственного осуществления гражданами местного самоуправления включает институт муниципальных выборов, местных референдумов, правотворческих инициатив. В институте общественного территориального самоуправления выделяются нормы, определяющие статус и порядок деятельности отдельных органов территориального общественного самоуправления, порядок консультативных голосований и т.п.

С.Д. Князев и Е.Н. Хрусталев в общую часть муниципального права включают нормы, действующие на всей территории РФ и определяющие исходные начала организации местного самоуправления во всех муниципальных образованиях. Особенную часть составляют нормы, действующие на территории отдельных субъектов Федерации.[2]

Не все авторы считают возможным выделять в муниципальном праве общую и особенную части. Так О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев в структуре муниципального права выделяют группы норм, закрепляющие:

1) местное самоуправление в системе народовластия;
2) территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления;
3) предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
4) гарантии местного самоуправления;
5) ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью[3].

2.6. Муниципальные правоотношения

Муниципальные правоотношения (муниципально-правовые отношения) — это отношения, урегулированные нормами муниципального права и складывающиеся между субъектами муниципального права в сфере местного самоуправления. Как и любые правоотношения, муниципальные складываются из следующих структурных элементов: субъекты, объекты и содержание правоотношений.

---

[1] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С.Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
[2] Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Владивосток, 1997. С. 26.
[3] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч. С. 32—34.

Субъектов муниципальных правоотношений, т.е. тех, кто наделен правами, обязанностями, полномочиями в сфере местного самоуправления, можно разделить на четыре группы:

— индивидуальные субъекты;
— коллективные субъекты;
— политико-территориальные образования;
— социальные общности.

В группе индивидуальных субъектов следует выделить общих и специальных субъектов. К общим субъектам относятся граждане, иностранцы, лица без гражданства, к специальным — избиратели, депутаты представительных органов местного самоуправления, должностные лица органов местного самоуправления, муниципальных организаций, негосударственных объединений, государственных органов, муниципальные служащие. Круг специальных субъектов настолько многообразен, насколько многообразны муниципальные отношения.

В группу *коллективных субъектов* входят органы местного самоуправления, государственные органы, органы территориального общественного самоуправления, другие негосударственные (не муниципальные) объединения, как коммерческие, так и некоммерческие.

В группу *политико-территориальных образований* входят муниципальные образования, субъекты федерации, Российская Федерация.

К группе *социальных общностей* относятся население муниципальных образований (местные сообщества жителей), население (народы) субъектов Федерации, многонациональный народ России.

Объекты правоотношений — то, по поводу чего взаимодействуют субъекты правоотношений на основе своих прав, обязанностей, полномочий. К числу объектов муниципальных отношений относятся территория муниципальных образований, муниципальное имущество, муниципальные правовые акты.

Содержание муниципальных правоотношений составляют полномочия, права и обязанности их субъектов (участников). Эти полномочия, права, обязанности возникают в сфере осуществления функций местного самоуправления. Они включают, к примеру, право жителей поселений на создание муниципальных образований и корреспондирующую ему обязанность органов власти обеспечить соответствующее волеизъявление людей и принять меры к учреждению нового муниципального образования, если решение об этом принято жителями.

По своей природе рассматриваемые правоотношения могут быть основаны на нормах как материального, так и процессуального права. Так, избиратели на муниципальных выборах осуществляют свое избирательное право, имеющее материальную природу. В то же время порядок реализации этого права определяется нормами процессуальными.

Контрольные вопросы и задания

1. Назовите особенности муниципального права как отрасли права.
2. Какие правовые институты входят в систему муниципального права.
3. Дайте характеристику Конституции Российской Федерации как источника муниципального права.
4. Дайте характеристику законодательству субъектов Российской Федерации в системе источников муниципального права.
5. Дайте характеристику Уставу муниципального образования как источнику муниципального права.
6. Укажите основные проблемы, которые изучает наука муниципального права.
7. В чем отличие предмета муниципального права от предмета конституционного права?
8. Какие правовые методы используются для правового регулирования муниципальных отношений?
9. По каким видам, критериям классифицируются муниципально-правовые нормы?
10. Перечислите основных субъектов муниципально-правовых отношений.
11. Что понимается под системой муниципального права, и какова ее структура?

Задача. Определите, что общего и в чем различия у муниципального права с конституционным и административным правом.

Заполните сравнительную таблицу:

№ п/п	Элементы для сравнения	Муниципальное право	Конституционное право	Административное право
1.	Понятие отрасли права			
2.	Предмет			
3.	Основные институты			
4.	Субъекты			
5.	Метод			
6.	Источники			

Внесите в словарь юридические термины:

— муниципалитет;
— муниципальное право;
— муниципально-правовые отношения;
— субъекты муниципально-правовых отношений;
— правоспособность, дееспособность, юридические факты;
— муниципально-правовые нормы;
— материальные нормы;
— процессуальные нормы;
— источники муниципального права;
— наука муниципального права;
— предмет науки муниципального права.

Тесты

1. ***Муниципальное право как отрасль права — это:***
   а) система основополагающих общественных отношений, урегулированных нормами права;
   б) система норм права, регулирующих отношения местного самоуправления;
   в) система основополагающих принципов, лежащих в основе осуществления отношений местного самоуправления;
   г) система правовых институтов, составляющих муниципальное право.

2. ***Предмет муниципального права — это:***
   а) общественные отношения, участниками которых являются органы местного самоуправления;
   б) общественные отношения, возникающие в процессе осуществления населением вопросов местного значения;
   в) общественные отношения, возникающие в процессе осуществления решений местной власти;
   г) общественные отношения, связанные со способностью населения решать вопросы местного значения, с организацией и деятельностью органов и выборных должностных лиц местного самоуправления и с функционированием отраслей местного хозяйства.

3. ***В предмет муниципального права входят общественные отношения в:***
   а) сфере управления коммунальным хозяйством;
   б) сфере охраны окружающей среды и природопользования;
   в) сфере управления муниципальной собственностью;
   г) сфере таможенной деятельности.

4. ***Источники муниципального права — это:***
   а) формы внешнего выражения норм муниципального права;
   б) основные нормативные акты органов государственной власти;
   в) основные принципы и взгляды о муниципальном праве;
   г) совокупность законодательных актов субъекта Российской Федерации.

5. ***Муниципальное право как наука — это:***
   а) совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления;
   б) система основополагающих принципов, лежащих в основе деятельности населения;
   в) система научных идей, знаний об общественных отношениях, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления; о муниципальном праве как отрасли права;
   г) система научных идей, знаний о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц.

6. ***К источникам муниципального права относятся:***
   а) федеральное законодательство;
   б) законодательство субъектов РФ;
   в) уставы муниципальных образований;
   г) акты органов местного самоуправления;
   д) нормы международного права;
   е) все ответы правильные.

7. ***Муниципально-правовые нормы по характеру правовых предписаний делятся на:***
   а) федеральные, субъектов РФ, местные;
   б) управомочивающие, обязывающие, запрещающие;
   в) императивные, диспозитивные

8. ***В границах муниципальных образований действуют такие источники муниципального права, как:***
   а) Конституция РФ;
   б) Европейская хартия местного самоуправления;
   в) уставы муниципальных образований;
   г) все перечисленные.

9. ***В соответствии с данным принципом местного самоуправления устанавливается и гарантируется реальная возможность населения муниципального образования без вмешательства органов государственной власти принимать решения по вопросам местного значения исходя из своих интересов и самостоятельно нести ответственность за данные решения.***
   а) принцип сочетания прямой и представительной демократии;
   б) принцип ответственности органов местного самоуправления;
   в) принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения.

Тема 3

Источники муниципального права

3.1. Нормы муниципального права

Муниципальные нормы в широком смысле — все нормы права, так или иначе участвующие в регулировании отношений местного самоуправления.

Муниципальное право является комплексной отраслью права, поэтому нормы муниципального права одновременно являются и нормами других отраслей.

Муниципально-правовые нормы — это правила поведения, исходящие от местного сообщества или государства в лице соответствующих органов или должностных лиц и обеспеченные принудительной силой государства.[1]

Нормы муниципального права подразделяются в зависимости от того, какие функции и цели правового регулирования они обеспечивают. Поскольку базовые для права в целом функции позитивного регулирования и охраны реализуются рассматриваемой отраслью, то первичным является деление ее норм на регулятивные и охранительные.

Охранительные нормы закрепляют составы правонарушений в сфере местного самоуправления, организации и деятельности органов местного самоуправления, непосредственного отправления населением муниципальных функций.

Регулятивные нормы закрепляют компетенцию муниципальных образований, иных субъектов местного самоуправления, правовой статус граждан в сфере местного самоуправления, порядок осуществления функций местного самоуправления. Они, в свою очередь, в зависимости от содержания делятся на дефинитивные нормы, нормы-принципы, нормы-цели, нормы-гарантии, а также на обязывающие, запрещающие и управомочивающие нормы и т.д.

Дефинитивные нормы вводят определения базовых для муниципального права терминов. Так, ст. 2 Закона от 6 октября 2003 г. вводит определения муниципального образования, вопросов местного значения, органов местного самоуправления, муниципального правового акта, других институтов местного самоуправления.

Нормы-цели, нормы-принципы устанавливают исходные для местного самоуправления ценности, направления и способы деятельности. Основные цели, принципы местного самоуправления закреплены в Конституции РФ (ст.ст. 12, 130—133), гл. 1 упомянутого Закона.

Гарантийные нормы направлены на обеспечение деятельности органов местного самоуправления, полное осуществление прав граждан в сфере местного самоуправления. Исходные гарантийные для местного самоуправления нормы содержатся в Конституции РФ (ст. 2; ч. 2 ст. 8; ст. 12, 133).

---

[1] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. М.: ТК Велби: Проспект, 2004. С. 52.

Коллизионные нормы подлежат применению в конкретном случае при разрешении юридических затруднений, определении компетенции органов местного самоуправления, иных субъектов муниципального права. Так, согласно п. 3 ст. 5 Закона, в случае противоречия федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ, упомянутому Закону применяются положения последних. Приоритетный статус норм Европейской хартии местного самоуправления по отношению к нормам, содержащимся в российском законодательстве (за исключением конституционных норм), вытекает из правила (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ о том, что международные договоры Российской Федерации обладают приоритетом по отношению к законам страны.

Управомочивающие нормы закрепляют правовые возможности участников муниципальных отношений путем установления их полномочий и прав. Таковы правила, закрепляющие права граждан в сфере местного самоуправления, в частности, их право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления.

Обязывающие нормы устанавливают обязанность граждан, органов, организаций совершать определенные положительные действия. Обязывающей нормой является правило о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (часть 2 статьи 132 Конституции РФ).

Запрещающие нормы устанавливают обязанность лиц, органов, организаций воздерживаться от четко описанного в них поведения. Законодатель, например, устанавливает, что подчиненность органа, должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органам, должностным лицам других муниципальных образований не допускается (ч. 3 ст. 17 Закона).

По характеру содержащихся в них велений выделяют нормы императивные, диспозитивные и рамочные. Называют также рекомендательные нормы, не имеющие властноволевой основы. Таковы, например, положения модельных уставов муниципальных образований, подготавливаемые органами власти ряда субъектов федерации.

По субъектам правотворчества выделяют нормы, содержащиеся в международном законодательстве, федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Федерации, муниципальных нормативных актах, нормативных договорах, одной из сторон которых является орган местного самоуправления, или направленных на регулирование муниципальных отношений, во внутриорганизационных актах органов территориального общественного самоуправления.

Значительная часть вопросов организации и деятельности местного самоуправления относится к сфере совместного ведения что прямо вытекает из положений пункта «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и ряда других ее положений. Это означает, что на государственном уровне устанавливаются основы местного самоуправления, и субъекты федерации в соответствии с ними вправе осуществлять самостоятельное правовое регулирование в этой сфере. Закон от 6 октября 2003 г. закрепляет федеральные и региональные правотворческие полномочия в сфере местного самоуправления (статьи 5 и 6).

К полномочиям федеральных органов власти относятся:

— определение общих принципов организации местного самоуправления;

— правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах ее полномочий по предметам совместного ведения прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов РФ и их должностных лиц в области местного самоуправления;
— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном законом.

К полномочиям органов государственной власти субъектов федерации относятся:
— правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах РФ в случаях и порядке, установленных Законом от 6 октября 2003 г.;
— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;
— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов по предметам совместного ведения;
— правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов РФ.

Правотворческими полномочиями в сфере местного самоуправления обладают и муниципальные образования в лице местного населения или органов местного самоуправления. На основе и в соответствии с федеральными и региональными законами они устанавливают для себя конкретную модель местного самоуправления.

Правотворческие полномочия муниципальных образований распространяются на установление:
— их границ и состава территории;
— собственной компетенции;
— форм, порядка и гарантий непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
— структуры и порядка формирования органов местного самоуправления;
— наименования и полномочий выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
— срока полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
— видов, порядка принятия и вступления в силу муниципальных нормативных правовых актов, статуса и социальных гарантий депутатов, членов других выборных

органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;
- оснований и порядка прекращения их полномочий;
- гарантий прав должностных лиц местного самоуправления;
- условий и порядка организации муниципальной службы;
- экономической и финансовой основы местного самоуправления;
- исторических, национальных и иных особенностей организации местного самоуправления.

К числу правотворческих полномочий муниципальных образований относятся также:
- утверждение местных бюджетов и отчетов об их исполнении;
- установление местных налогов и сборов;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- разграничение полномочий разных органов местного самоуправления и др.;
- а также вопросы, не исключенные из ведения муниципальных образований и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

3.2. Система источников муниципального права.

Законодательство — это совокупность связанных между собой законов, иных нормативных правовых актов, нормативных договоров (международных и внутригосударственных), правовых позиций конституционных (уставных) судов. Связи между составляющими законодательство актами сложны и многообразны. С их учетом в законодательстве выделяют ряд его внутренних структур, в частности, иерархическую (вертикальную), отраслевую (горизонтальную), федеративную и комплексную.[1]

В иерархической (вертикальной) структуре правовые акты размещаются в зависимости от их юридической силы. В данном порядке к источникам муниципального права относятся правовые акты, которые размещены следующим образом: наивысшей юридической силой обладает Конституция РФ, далее идут законы РФ о поправках к Конституции РФ, международные (межгосударственные) договоры РФ, затем следуют федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы РФ, РСФСР, законы СССР, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти, конституции, уставы субъектов федерации, законы субъектов федерации, подзаконные акты исполнительных органов власти субъектов РФ, уставы муниципальных образований, акты органов местного самоуправления.

В настоящее время к числу источников относят Постановления Конституционного суда РФ, Верховного и Высшего арбитражного судов РФ. В субъектах федерации к ним

[1] Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. М., 1979; она же. Новое в системе законодательства Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 12. С. 27; Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 2000. С. 328.

могут быть отнесены решения конституционных (уставных) судов. К источникам относятся договоры между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации, поскольку они должны утверждаться федеральными законами и имеют силу последних.

В отраслевой (горизонтальной) структуре правовые акты объединяются в зависимости от особенностей предмета и метода правового регулирования.

Федеративная структура отражает форму государственного устройства страны и включает акты разных уровней власти: федеральные, субъектов федерации, муниципальные. Федеративная структура отражает разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями.

В комплексной структуре законодательства главным критерием формирования является наличие разнородных, но единых предметов правового регулирования, требующих целостного воздействия на них актов разной юридической силы, разных отраслей законодательства, разных уровней власти. В ней, например, выделяют природоохранительное, транспортное законодательство, законодательство о молодежи, ветеранах, женщинах.

Классификатор правовых актов (утвержден Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г.[1]) отражает по преимуществу отраслевую и комплексную структуру законодательства.

Статусная структура законодательства строится на обособлении нормативных правовых актов (их структурных фрагментов), нацеленных на закрепление статуса отдельных субъектов права. Статусное членение дополняет иные способы структурирования, позволяющие определить правовое положение разных субъектов права.

В рамках статусной структуры законодательства выделяется законодательство о местном самоуправлении (муниципальное законодательство).

Муниципальное законодательство можно определить как определенный срез всего российского законодательства в плоскости закрепления правового положения муниципальных образований (всех вместе, их групп, отдельных муниципальных образований), а также внутренних субъектов муниципальных образований (органы местного самоуправления, население, муниципальные предприятия, учреждения, организации).[2]

Внутреннее структурирование муниципального законодательства основано на началах иерархии, отраслевой дифференциации, разделения правотворческих полномочий между разными органами.

В статусной структуре муниципального законодательства выделяются блоки, закрепляющие статус: муниципальных образований (населения муниципальных образований); отдельных граждан в сфере местного самоуправления; органов и должностных лиц местного самоуправления; органов территориального общественного самоуправления; муниципальных предприятий, учреждений, организаций.

Особую роль в регламентации местного самоуправления играет Конституция РФ, в ней определен общий статус местного самоуправления, в статьях 12, 130—132 Конституции РФ закреплена общая модель местного самоуправления.[3]

---

[1] Российская газета. 2000. 21—23 марта.

[2] О статусном структурировании конституционного права см., например: Богданова Н.А. Система науки конституционного права: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2001. С. 23—26.

[3] Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 2001. С. 176.

В основе иерархии муниципального законодательства находится Конституция РФ. В ее нормах местное самоуправление характеризуется как одна из основ конституционного строя страны, форма народовластия, они закрепляют негосударственный, но властно-публичный статус органов местного самоуправления. Конституция распространяет на местное самоуправление республиканскую организацию аппарата власти, но выводит его из сферы действия принципа разделения власти, учреждает институт муниципальной собственности, указывая, что муниципальная собственность признается и защищается наравне с частной, государственной, иными формами собственности (гл. 1). В ней определено, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Население осуществляет местное самоуправление непосредственно (с помощью форм прямой демократии), а также через органы местного самоуправления. Последние, согласно Конституции РФ, самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Конституция предусматривает необходимость гарантий учета мнения населения при изменении границ местного самоуправления, самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления. Конституция предусматривает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, судебную защиту местного самоуправления, обязательность компенсации дополнительных расходов местного самоуправления, возникших в связи с решениями государственных органов, запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных самой Конституцией и федеральными законами.

Основополагающим международным актом является Европейская хартия местного самоуправления. Существует точка зрения, согласно которой Хартия по юридической силе выше Конституции РФ.[1]

Совет Европы, признавая роль местных сообществ в развитии демократии, создал в 1957 г. постоянную конференцию местных и региональных властей европейских стран (с июня 1994 г. — Конгресс местных и региональных властей Европы). Конференция в 1968 г. выступила с предложением принять в целях защиты и усиления самостоятельности местных властей Декларацию принципов местного самоуправления. Инициативу поддержала парламентская Ассамблея Совета Европы, и такая Декларация была принята. Постоянная конференция вынесла на рассмотрение Комитета министров Совета Европы подготовленный на основе Декларации проект Европейской хартии местного самоуправления. В окончательном виде Хартия была принята Комитетом министров в июне 1985 г. в форме конвенции и открыта к подписанию 15 октября того же года. 28 февраля 1998 г. министр иностранных дел РФ подписал от имени Российской Федерации Европейскую хартию местного самоуправления. 11 апреля 1998 г. Президент РФ подписал Федеральный закон о ратификации Хартии.[2]

---

[1] Дмитриев Ю., Тарасов О. Европейская хартия местного самоуправления и российское законодательство // Право и жизнь. 1997. № 12.

[2] См. об этом: Основы Европейской хартии местного самоуправления. М., 2000. С. 8—10.

Европейская хартия местного самоуправления содержит принципиальные положения об организации местного самоуправления. Ряд из них обязательно должен вводиться во внутреннее законодательство. В их числе:

1. Признание и, по возможности, закрепление в конституции государства принципа местного самоуправления (ст. 2).
2. Определение местного самоуправления как права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Данное право реализуется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Согласно ст. 3, это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.
3. Указание на то, что основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом, что не исключает предоставления органам местного самоуправления иных полномочий для выполнения конкретных задач. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Статус местных выборных лиц также должен обеспечивать свободное осуществление их мандата. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными (п.п. 1, 2 и 4 ст. 4, п. 1 ст. 7).
4. Допущение изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (ст. 5).
5. Увязывание административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, с целями обеспечения законности и конституционных принципов. Административный контроль может включать контроль целесообразности, но только в отношении задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления (п. 2 ст. 8).
6. Закрепление в рамках национальной экономической политики права органов местного самоуправления на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом. По меньшей мере, часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом (п. 1—3 ст. 9).
7. Закрепление права органов местного самоуправления при осуществлении своих полномочий в рамках закона сотрудничать и вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для осуществления задач, представляющих общий интерес (п. 1 ст. 10).

8. Закрепление права органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления (ст. 11).

К источникам муниципального права относятся Федеральные законы об общих принципах организации местного самоуправления 2003 г., (вступающий в силу, за исключением его отдельных положений, с 1 января 2009 г.) и Закон от 28 августа 1995 г. Их соотношение с иными законами муниципальной направленности рассматривается в юридической литературе как сочетание статутного и отраслевых; базового и видовых законов[1], систематизированного акта и тематических законов.[2]

Источниками муниципального права является ряд законов, направленных на регулирование отношений местного самоуправления, в их числе Федеральные законы от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[3], от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».[4]

Закон от 6 октября 2003 г. обладает приоритетом по отношению к законам, регулирующим отношения местного самоуправления, в части закрепления принципиальных территориальных, организационных и правовых форм местного самоуправления (территория и границы муниципальных образований, структура органов местного самоуправления, порядок их деятельности, акты органов местного самоуправления и порядок их принятия).

На регулирование отношений в сфере местного самоуправления направлен ряд отдельных положений кодексов: ГК, БК, УК, НК, ТК, КоАП, земельного, водного, лесного кодексов. К числу источников относится и Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и целый ряд иных законов, так или иначе затрагивающих различные сферы муниципальных отношений. Закон от 6 октября 2003 г. предусматривает принятие законов, устанавливающих порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, государственные минимальные социальные стандарты, порядок передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность и т.п.

Источниками муниципального права могут выступать постановления палат Федерального Собрания РФ. В качестве примера можно привести Постановление Государственной Думы от 10 июля 1996 г. «О ходе исполнения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав населения на самостоятельное решение вопросов местного значения».[5]

В числе федеральных источников муниципального права находятся также подзаконные акты: указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, приказы и инструкции министерств и ведомств по вопросам местного самоуправления.

---

[1] См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. С. 86, 179.
[2] См.: Шугрина Е.С. Указ. соч. С. 7.
[3] СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.
[4] СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 224; 2002. № 30. Ст. 3029.
[5] СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3576.

Муниципальную направленность имеют и акты отдельных федеральных министерств и ведомств. Так, Приказом Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ (в настоящее время упразднено) утверждена Инструкция по составлению реестра муниципальных образований в РФ[1]. Приказом Государственного комитета по жилищной и строительной политике (в настоящее время упразднен) от 26 июня 1998 г. утвержден ряд материалов по реализации концепции реформы жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации, в том числе образцы муниципального контракта на организацию и исполнение поставки товаров, работ, услуг для муниципальных нужд, договора на исполнение муниципального заказа по техническому обслуживанию, санитарному содержанию и текущему ремонту жилищного фонда и придомовых территорий.

Правовое регулирование в сфере местного самоуправления относится к сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (п. «н» ст. 72 Конституции РФ). В этой связи к числу источников муниципального права относятся нормативные акты субъектов федерации. В основе законодательства о местном самоуправлении субъектов федерации лежат нормы конституций республик в составе России, уставов других субъектов, по вопросам местного самоуправления, законодательные акты субъектов Федерации: комплексные (о местном самоуправлении), специализированные (о порядке выборов органов и должностных лиц местного самоуправления, о порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований и др.). Примером могут служить Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 15.02.2006) «Устав города Москвы», Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 31.05.2006) «Об организации местного самоуправления в городе Москве».[2]

Третий уровень правового регулирования муниципальных отношений составляют нормативные акты местного самоуправления.[3] Муниципальный нормативный акт (нормативный акт местного самоуправления) — это решение по вопросам местного значения или осуществления отдельных государственных полномочий, принятое населением муниципального образования непосредственно или органом местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления, обладающее качествами формального закрепления, обязательного исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее, изменяющее или отменяющее общеобязательные правила. К муниципальным правовым актам относятся: уставы муниципальных образований, постановления коллегиальных представительных органов, распоряжения глав муниципальных образований и другие нормативные и индивидуальные акты.

Из нормативных актов центральное место занимают уставы муниципальных образований. Устав представляет собой комплексный, кодификационный акт. Органы местного самоуправления в рамках собственных правотворческих полномочий принимают и иные нормативные правовые акты.

Определенное место в системе источников муниципального права занимают нормативные договоры. В 90-е годы XX в. активно заключались договоры и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государствен-

---

[1] См.: Российская газета. 2001. 22 февр.

[2] См.: Консультант +.

[3] Подробнее см.: Кулушева М.А. Конституционно-правовое регулирование местного самоуправления в Российской Федерации: Дис... канд. юрид. наук. Саратов, 2001.

ной власти субъектов федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, предметом которых были и вопросы местного самоуправления. Примером может быть Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти Иркутской области и входящего в ее состав Усть-Ордынского Бурятского автономного округа от 27 мая 1996 г. В частности, к предметам совместного ведения сторон Договора были отнесены формирование финансовой и экономической основы местного самоуправления в области и в округе (ст. 2), право областных и окружных органов власти устанавливать административную ответственность за нарушение актов органов местного самоуправления (ст. 10)[1].

Договорная практика разграничения предметов ведения и полномочий крайне важна в так называемых сложноустроенных субъектах федерации (Иркутская, Тюменская области), в состав которых входят другие субъекты федерации. И те, и другие имеют равный статус, равные предметы ведения и полномочия, в том числе в сфере местного самоуправления. Договорная форма используется муниципальными образованиями для создания союзов (ассоциаций) муниципальных образований, решения иных вопросов.

Важным источником муниципального права являются Постановления Конституционного Суда РФ и высказанные в них правовые позиции.[2]

---

[1] Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий / Сост. И.В. Гранкин, М.В. Деменков, В.Б. Исаков и др. М., 1997. С. 398, 403.

[2] См., например, Постановления Конституционного Суда РФ: от 30 мая 1996 г. «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 58 и п. 2 ст. 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 3; от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике" // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; от 16 октября 1997 г. «По делу о проверке конституционности п. 3 ст. 49 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4002; от 3 ноября 1997 г. «По делу о проверке конституционности п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241; от 10 июня 1998 г. «По делу о проверке конституционности положений п. 6 ст. 4, пп. «а» п. 3 и п. 4 ст. 13, п. 3 ст. 19 и п. 2 ст. 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 5; от 30 ноября 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Российская газета. 2000. 19 дек.; от 2 апреля 2002 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 3.

Тема 4

История местного самоуправления в России

4.1. Управление на местах до 1864 г.

Самоуправленческие начала в организации местной жизни присущи русской земле с древних времен. Наша история, начиная с Киевской Руси, представляет постоянную борьбу централизации и децентрализации, что, естественно, отражалось и продолжает отражаться на формах местной жизни. Однако даже во времена внешней зависимости (ордынское иго), сверхцентрализации (абсолютная монархия, партийно-советский строй сталинского образца) или внутренней разрухи (средневековая смута, гражданская война в XX в.) самоуправление жителей никогда не прерывалось.

Вечевая демократия. Исконной формой территориального самоуправления Древней Руси являлось самоуправление в соседских общинах-вервях. Вервь объединяла несколько семей одного племени. А.Е. Пресняков рассматривал ее в качестве союза внутреннего соседского мира, в котором правил правовой обычай как способ регулирования общественных отношений; низовой судебно-административной единицы, входящей в состав более широкого территориального объединения — волости. Главным способом самоуправления в названных территориальных общинах было вече — собрание (сход) жителей. Оно выросло из племенных собраний.[1]

Примером развитости вечевой демократии может служить Великий Новгород, вплоть до его упадка. Территория города делилась на пять концов. Концы делились на улицы. Наиболее важные вопросы городской жизни: постановление законов, призвание, изгнание князя, заключение с ним договора (ряда), избрание посадника, тысяцкого, вопросы войны и мира, мобилизация народного ополчения, обустройство территорий, — решались на вече. Выносимые на вече решения надо было готовить, а после принятия обеспечивать их осуществление. Эту задачу выполнял городской совет господ как подготовительный и распорядительный орган. В его состав входили княжеский наместник, посадник, тысяцкий, старосты, сотские, старые посадники, тысяцкие. Текущее управление осуществлялось посадником, тысяцким, князем, старостами.[2]

Губные, земские избы. По мере складывания Московского государства шло усиление центральной власти, в том числе за счет ослабления местного самоуправления. Но централизация управления, не подкрепленная самодеятельностью населения, обнаруживала свою неэффективность. Во многом именно это обстоятельство заставило в XVI в. царя Ивана IV устранить кормления (содержание за счет населения управителей на местах). Наместников, волостелей, назначаемых центральной властью, заменило в посадах, станах, волостях, уездах губное, а позднее и земское самоуправление.

Губное управление, как отмечал В.О. Ключевский, образовывало в уездах сложную сеть руководящих и подчиненных полицейских органов. Во главе их стояли губные старосты, избиравшиеся на всесословном уездном съезде, но только из служилых людей, по

---

[1] Пресняков А.Е. Княжное право в Древней Руси. Киевская Русь: Лекции по русской истории. М., 1993. С. 394—401.

[2] Ключевский В.О. Сочинения: В 9 т. Т. 2. Курс русской истории. Ч. 2. М., 1987. С. 51—69.

одному или по два на уезд. Они вели дела вместе с губными целовальниками, которых выбирали из своей среды одни тяглые люди, посадские и сельские. Старостам подчинены были сотские, пятидесятские и десятские, выбиравшиеся по сотням, полусотням и десяткам, полицейским участкам, на которые делились по числу дворов губные округа.[1] Указаные должностные лица составили наряду с иными чиновниками так называемые губные избы. В ведении губного управления находилась уголовная и тюремная политика уездов.[2]

В ведении земских изб, образуемых в городах, волостях, находились сбор налогов, другие денежные вопросы, хозяйственные и судебные дела. В последнем случае их компетенция пересекалась с компетенцией губных изб. Земская изба состояла из земского старосты, земского дьяка и целовальников, избиравшихся из зажиточных посадских людей и государственных (черносошных) крестьян на один-два года или на неопределенный срок. Избирали указанных лиц тяглое население, посадские люди, крестьяне. В число избирателей не входили служилые люди, не находившиеся под властью земских изб.

Как видно, большинство функций губных, земских изб носило общегосударственный характер. Сущность такого самоуправления заключалась не столько в праве обществ ведать свои местные земские дела, сколько в обязанности исполнять общегосударственные поручения, выбирать из своей среды ответственных исполнителей «к государеву делу».[3] Анализ свидетельствует, что самоуправление на местах использовалось государством как способ вовлечения населения в решение собственных задач. По своей сути самоуправление заключалось в перекладывании на население общегосударственных функций под его же, населения, ответственность.

Воеводско-приказное управление. В XVII в. губное, земское самоуправление было либо заменено воеводско-приказным управлением (сосредоточение власти на местах в руках назначаемых центральной властью воевод), либо превратилось в его придаток. Подобная централизация компенсировалась включением в сферу публичного управления форм дворянского самоуправления. Так, в уездах при воеводах формировались путем выборов дворянские советы. С ними воеводы обязаны были согласовывать свои действия.

Реформы местного самоуправления в XVIII веке. Преобразования местного управления были предприняты Петром I. Им была изменена территориальная организация государства (указы 1708 и 1714 гг.), что предопределило перестройку управления на местах. Страна была разделена на губернии (вначале на 8, позднее на 10, затем на 11). Число губерний увеличивалось и в последствии. Так Екатерина II в 1775 г. разделила страну на 50 губерний, каждую числом 300—400 тыс. жителей.

Губернии делились на провинции. Провинции — на дистрикты. Во главе губерний стояли назначаемые царем губернаторы. Губернаторы осуществляли гражданское управление, полицейские, судебные функции, командование войсками, расквартированными на территории губернии. При губернаторах были ландраты[4] (8—12 человек), которые избирались местными дворянами из своей среды. Губернаторы должны были решать вопросы собственной компетенции, опираясь на ландратов, т.е. коллегиально. Провинции управлялись воеводами (комендантами), подчинявшимися губернаторам. Во главе дистриктов стояли земские комиссары, подчинявшиеся земским камерирам — ведавшим финансами провинции чиновникам, а в конечном итоге — воеводам.

---

[1] Там же. С. 335.

[2] Институты самоуправления: историко-правовое исследование. М., 1995. С. 152.

[3] Ключевский В.О. Указ. соч. С. 345.

[4] Ландрат — советник от дворян уезда при губернаторе.

В 1720 г. Петр I учредил в городах выборные магистраты, подчиненные главному магистрату, созданному в Санкт-Петербурге, а по финансовым делам — Камер-коллегии. Таким образом, в магистратскую систему был введен элемент соподчинения органов самоуправления разного уровня. Магистраты заведовали хозяйством городов, полицейскими делами, уголовным и гражданским судом, финансовыми, хозяйственными вопросами, народным образованием. Они действовали как коллегиальные учреждения, состоявшие из президента, бурмистров и ратманов (советников). Указанные должностные лица избирались жителями на сходах, а затем их утверждал главный магистрат. Однако члены магистратов иногда назначались царскими и сенатскими указами. Магистратам подчинялись гильдии и цехи, т.е. магистраты управляли, в первую очередь, торгово-промышленным классом и несли на себе печать сословного начала.

В 1727 г., в царствование Екатерины I, городовые магистраты были подчинены губернаторам, и в том же году, в царствование Петра II, был упразднен главный магистрат.

К проблеме укрепления городского самоуправления обращалась и Екатерина II, утвердившая 21 апреля 1785 г. Грамоту на права и выгоды городам Российской империи («Жалованная грамота городам»). В Грамоте в качестве особого юридического лица выделено «общество градское» как объединение городских обывателей независимо от их сословной принадлежности. Городским властям предписывалось вести учет горожан, для чего составлять городскую обывательскую книгу. Городское население делилось на шесть разрядов:

1 — домовладельцы;
2 — купцы, разделенные на три гильдии;
3 — лица, записавшиеся в цехи;
4 — иногородние и иностранные гости;
5 — именитые горожане («степенные» служащие, художники, ученые, крупные капиталисты, банкиры, хозяева кораблей, оптовые торговцы);
6 — посадские, не вошедшие в пять первых разрядов и занимавшиеся промыслом, рукоделием или иной работой в городе.

Каждый город имел свой герб и печать. Градское общество наделялось правом обладать движимым и недвижимым имуществом, собственной казной, наполнявшейся за счет самообложения горожан, доходов с недвижимого имущества, отчислений процентов от питейных заведений, иных доходов.

В управлении городом определенные права получило собрание городских обывателей. Собрание составлялось из депутатов от каждого из шести разрядов населения. Оно должно было собираться каждые три года в зимнее время по приказанию и дозволению генерал-губернатора или губернатора для проведения выборов городских органов (городского головы, старост, бургомистров и ратманов городских магистратов и др.), для выслушивания предложений генерал-губернатора или губернатора, принятия представлений губернатору о своих общественных нуждах и пользах, поверке обывательской книги. Собрание избирало из своего состава общую городскую думу как представительный орган города в составе городского главы и гласных от каждого из шести разрядов. Общая городская дума созывалась по мере необходимости и избирала из состава своих гласных шестигласную думу как орган текущего представительного правления (собиралась не реже одного раза в неделю). В городах также действовали магистраты или ратуши, выполнявшие судебные функции. Органы городского самоуправления действовали под контролем государственных органов. Таким образом, городское самоуправление, с одной стороны, было основано на сословном делении, с другой стороны, на стремлении объединить эти сословия общим делом.

При Екатерине II получает развитие дворянское самоуправление. Дворянство активно использовалось центральной властью как опора в управлении на местах.

Павел I упразднил Жалованную грамоту. При нем усилилась централизация власти. Так, в городах были ликвидированы представительные органы самоуправления и созданы ратгаузы — городские правления. Ратгаузы, по сути, были подразделениями губернской администрации на местах. В их состав входили назначаемые центральной властью чиновники. Однако часть их состава продолжала оставаться выборной.

Реформы первой половины XIX в. В это время в проводившихся центральной властью преобразованиях на местах вновь заметно стремление к укреплению самоуправленческих начал. Восстановлены были органы представительного правления в городах. В 1838 г. в условиях усиливающихся волнений крестьян Николай I предпринял реформирование органов самоуправления государственных крестьян.

В волостях, включающих сельские общества государственных крестьян и свободных хлебопашцев, учреждались волостной сход, волостное правление, волостная расправа.

Волостной сход состоял из выборных представителей от сельских общин волости, которые избирались по одному на 20 дворов. В правление входили волостной голова и два заседателя: по полицейским и хозяйственным делам. Волостной голова избирался волостным сходом на три года. Сельские общества учреждались в больших казенных селениях. Их органами являлись:

- сельский сход, куда входило по одному человеку от 10 дворов;
- сельское начальство — старшины, сотские, десятские, смотрители магазинов, сборщики податей и сельская расправа.

Сельские старосты и волостные головы утверждались Палатой государственных имуществ с разрешения начальника губернии: волостной голова — по представлению окружного начальника, а сельский староста — по представлению волостного правления. Ряд вопросов жизни сельской общины обсуждались на «мире» (общем собрании крестьян — хозяев изб).

В ходе крестьянской реформы 1861 г. волостное, сельское самоуправление было распространено также на помещичьих крестьян, выходящих из этой зависимости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Сельский сход и сельский староста составляли сельское самоуправление. Должности крестьянского самоуправления замещались в результате выборов на три года. Помимо выборов должностных лиц, сельский сход решал вопросы о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского общества, осуществлял раскладку казенных податей, денежных сборов и т.п. Сельский староста наделялся обширными полномочиями по общественным делам в пределах компетенции сельского самоуправления, а также по административно-полицейским делам: охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль. В отсутствие сельского старосты решения сельского схода не имели законной силы. Контроль над органами крестьянского самоуправления осуществляли на основании Положения о губернских и уездных по крестьянским делам учреждениях мировые посредники, уездные мировые съезды и губернские по крестьянским делам присутствия.[1]

4.2. Реформы самоуправления земств и городов

Освобождение крестьян из крепостной зависимости, развитие капиталистических отношений, рост социальной напряженности подтолкнули правителей к реформам государственного и местного управления. Императором Александром II 1 января 1864 г.

[1] См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Указ соч.

было утверждено Положение о губернских и уездных земских учреждениях, а 16 июня 1870 г. — Городовое положение[1].

Реформа была направлена на укрепление самостоятельности местных обществ, их органов, соединение разных групп населения, сословий в решении общих дел и задач по месту жительства. Суть реформы передает общественная (хозяйственная) теория самоуправления. Земское самоуправление рассматривалось как обособленное от государства публичное управление, лишь опекаемое и контролируемое в известных пределах государством. Названные преобразования, захватив губернское, уездное деление, не затронули волость, где в основном было сохранено прежнее регулирование.

Позднее названные акты были изменены Александром III в Положении о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г. и Городовом положении от 11 июня 1892 г.[2]. Предпринятые изменения обычно определяют как контрреформу. В самом общем виде они свелись к усилению государственного контроля над земствами, закреплению их положения как особого звена государственных учреждений, расширению представительства в них дворян. В мерах контрреформы заметны черты государственной теории местного самоуправления.

Положения 1864 и 1870 гг. ***Органы земств*** по **Положению 1864 г.** — это уездные и губернские земские собрания (представительные и распорядительные органы), избираемые на три года, а также уездные и губернские земские управы (коллегиальные исполнительные органы), избираемые из своего состава уездными, губернскими собраниями на срок их полномочий. В уездных, губернских собраниях председательствовали соответственно уездные, губернские предводители дворянства, если император не назначал для этого других лиц. Управа в уезде состояла из председателя и двух членов управы. Собрание вправе было по своему усмотрению увеличивать число членов управы до шести человек. Губернская управа состояла из председателя и шести членов, избираемых губернским собранием также сроком на три года. Председатель губернской управы утверждался в должности Министром внутренних дел.

Органы городского самоуправления по **Положению 1870 г.** — это городские избирательные собрания, городские думы (представительные и распорядительные органы), избираемые на четыре года, а также городские управы (коллегиальные исполнительные органы), избираемые городскими думами на срок их полномочий. Городская управа состояла из головы и, как правило, двух членов управы. В небольших городах, посадах управы могли не образовываться: их функции исполнял голова. Голова не только возглавлял управу, но и исполнял полномочия председателя думы, а также председательствовал в избирательных собраниях. Голова в Санкт-Петербурге и Москве утверждался в должности императором, в губернских городах — Министром внутренних дел, в остальных городах — губернаторами.

Земские и городские учреждения образовывались как органы всесословные, однако формировались они с учетом сословного деления населения. Для проведения выборов уездных земских собраний избиратели уезда делились на три группы (курии): уездных землевладельцев; горожан — собственников недвижимого имущества; крестьян. Выборы гласных осуществлялись *куриями* на их съездах раздельно.

Сельские общества направляли своих представителей на волостные сходы, назначавшие выборщиков. Выборщики из своей среды избирали установленное число гласных уездного земского собрания.

---

[1] ПСЗ-2. Т. XXXIX. № 40457; т. XLV. Отд. 1. № 48498.

[2] ПСЗ-3. Т. X. Отд. 1. № 6927; т. XII. № 8708.

В состав избирательных съездов допускались русские подданные не младше 25 лет. Лишались избирательного права лица, находящиеся под уголовным следствием или судом; опороченные по суду или общественному приговору.

Однако избирательным правом обладал более широкий круг лиц, чем тот, что имел право участвовать (реально участвовал) в избирательных съездах. Так, за женщин, лиц, отсутствующих или достигших гражданского совершеннолетия (21 год), но не достигших возраста 25 лет, допускались к выборам иные лица по доверенности. Богоугодные, благотворительные, учебные, промышленные и другие учреждения, общества, компании и товарищества, владеющие недвижимым имуществом, дающим право на участие в земских выборах, назначали от себя на съезды поверенных. При этом никто не мог иметь на уездном избирательном съезде более двух голосов: одного голоса по личному праву и одного — по доверенности или уполномочию.

Губернские собрания избирались уездными собраниями путем тайного голосования, т.е. в рамках многостепенных выборов. Предусматривалось избрание на шесть уездных гласных одного губернского гласного.[1]

В соответствии с Городовым положением городские обыватели делились на три разряда, или собрания, каждое из которых выбирало одну треть от общего числа гласных городской думы. Все три группы избирателей уплачивали по одной трети общей суммы налогов. В избирательных собраниях вправе были принимать участие русские подданные, достигшие 25-летнего возраста, уплачивающие сборы в пользу города и не имеющие недоимок по ним. Лишены были избирательного права лица, подвергнутые суду за преступления и проступки; отрешенные от должности (в течение трех лет со времени отрешения); состоящие под следствием или судом; лишенные духовного сана; иностранцы. Как и при выборах в земские собрания, круг городских избирателей был шире, чем круг лиц, обладавших правом участия в избирательных собраниях. Аналогично решался вопрос и о представительстве на избирательных собраниях избирателей, не имевших права в них участвовать.

По Положению общее число гласных не должно было превышать 72 человек. Социальный состав гласных был преимущественно купеческим.

Целью деятельности губернских, уездных земских органов было заведование делами, относящимися к хозяйственным пользам и нуждам соответствующих губерний, уездов. Земства ведали своим имуществом, капиталами, денежными сборами, благотворительными заведениями; устройством и содержанием принадлежащих им зданий, сооружений, путей сообщения; обеспечением народного продовольствия; прекращением нищенства; управлением взаимным земским страхованием имущества; попечением о развитии местной торговли и промышленности. Они участвовали в попечении о народном образовании, здравоохранении; содействовали предупреждению падежей скота; охране хлебных посевов. К названным функциям добавлялись и иные, в том числе имевшие общегосударственное значение. На органы земств возлагались, например, содержание арестантских учреждений и квартир для чинов полиции, этапная повинность, попечение о тюрьмах.

Аналогичные вопросы решали органы городского самоуправления с учетом своеобразия городских поселений. На них, в частности, возлагалось обеспечение благоустройства городов согласно утвержденным планам, содержание городских коммуникаций, обеспечение воинского постоя.

---

[1] См.: Корнилов А.А. Из истории вопроса об избирательном праве в земстве: происхождение земской избирательной системы 1864 г. и ее дальнейшие изменения // http:/www.ifes.ru/library/pablications/vote/special/page18.html

Земские, городские учреждения, издавая постановления и распоряжения, не могли выйти за пределы собственной компетенции. Губернатор или Министр внутренних дел вправе были приостанавливать исполнение актов земских, городских органов, если те противоречили закону или «общим государственным пользам».

Организационное соподчинение между губернскими и уездными земскими органами отсутствовало. В то же время земские органы уездов обязаны были исполнять решения губернских земских органов, принятые в пределах компетенции последних.

Положения 1890 и 1892 гг. **Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 12 июня 1890 г.** и **Городовое положение от 11 июня 1892 г.** сохранили принципиальную структуру земских и городских органов. Однако они внесли в структуру избирателей и положение земских, городских учреждений ряд существенных изменений. Так, право участия в избирательном собрании по первой курии получили лишь личные и потомственные дворяне. Были упразднены съезды выборных от сельских обществ. Вместо них гласных стали избирать волостные сходы, как правило, по одному гласному от волости. Эти гласные подлежали утверждению губернатором. На выборах городских органов налоговый ценз был заменен имущественным. Избирательные права теперь принадлежали лицам, владеющим в пределах города не менее одного года на праве собственности или пожизненного владения недвижимым имуществом стоимостью от 300 до 3 тыс. руб.; содержащим в пределах города не менее года торгово-промышленное предприятие. Такое изменение избирательного ценза привело к значительному сокращению числа выборщиков в российских городах.

Земские, городские органы стали рассматриваться как государственные учреждения. Поэтому председатели и члены управ зачислялись в разряд государственных служащих. Следовательно, замещать эти должности могли лишь лица, имеющие право находиться на государственной службе. Крестьянство, духовенство, часть купечества таким правом не обладали.

Органы государства наделялись правом отмены решений земских, городских органов в случаях, когда последние не согласовывались с законом либо были приняты с превышением компетенции земств или порядка их действий. Приостанавливалось исполнение постановлений земского собрания, если оно не соответствовало общим государственным пользам и нуждам либо явно нарушало интересы местного населения. Решения земств могли отменяться, приостанавливаться по соображениям не только законности, но и целесообразности. Многие решения земств подлежали утверждению Министром внутренних дел (об обращении земских дорог в проселочные; о сборах с проезжающих по земским дорожным сооружениям; о переведении натуральных повинностей в денежные; о займах и др.).

При губернаторе действовало губернское присутствие по земским и городским делам как надзорный по отношению к земствам орган. В состав присутствия, кроме губернатора, входили вице-губернатор, управляющий казенной палатой, прокурор окружного суда, председатель губернской земской управы и другие должностные лица.

Такое положение земских, городских органов ко времени разрушения российской монархии в результате революционных событий 1917 г. существенно не изменилось.

Реформы Временного правительства. Пришедшее к власти Временное правительство намеревалось осуществить очередную земскую реформу. Оно, в частности, попыталось учредить земские органы в волостях, децентрализовать городское самоуправление, создав наряду с городскими учреждениями на отдельных территориях городов участковые думы и управы (весна-лето 1917 г.). В условиях социально-экономического и политического кризиса Временное правительство параллельно пошло на чрезвычайные меры, назначая на места собственных комиссаров. Однако воплотить свои начинания по совершенство-

ванию земской организации ему не удалось. Власть в стране захватили большевики, что стало одной из причин разрушения Российской империи как государства. Была ликвидирована и складывавшаяся годами система земств.

4.3. Местное самоуправление в России после 1917 года

После захвата власти в октябре 1917 г. большевики сделали ставку в организации местной власти на Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Те изначально возникли как организационные ячейки стачечного движения (революция 1905 г.), став в 1917 г. наряду с военно-революционными комитетами органами вооруженного восстания. В обращении II Всероссийского съезда Советов 8 ноября (26 октября) 1917 г. провозглашалось, что вся власть отныне принадлежит Советам. Председатели Советов связаны непосредственно с революционным правительством.[1] Поскольку Советы не были приспособлены для повседневного управления на местах, до июля 1918 г. они сосуществовали с органами земского, городского самоуправления.

Народный комиссариат внутренних дел в обращении от 4 января 1918 г. (22 декабря 1917 г.) «Об организации местного самоуправления» указывал, что все прежние органы местного управления должны быть заменены областными, губернскими, уездными, районными и волостными Советами рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые будут находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций, вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но сообразует свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит. Так создавалась система управления республики Советов.

На Советы дополнительно возлагались задачи управления и обслуживания всех сторон местной жизни: административной, хозяйственной, финансовой и культурно-просветительской, — обязанность проводить в жизнь декреты и постановления центральной власти. Они наделялись правом издавать обязательные постановления, производить реквизиции и конфискации, налагать штрафы, закрывать контрреволюционные органы печати, производить аресты, распускать общественные организации, призывающие к активному противодействию или свержению советской власти. Советам предписывалось избирать из своей среды исполнительный орган (исполнительный комитет, президиум), на который возлагалось проведение в жизнь постановлений Совета и вся текущая работа по управлению.[2]

Перечисленные положения получили развитие в Конституции РСФСР 1918 г. Была учреждена двухзвенная система советских органов, включающая созываемые в областях, губерниях (округах), уездах (районах), волостях съезды Советов и городские, сельские Советы. Съезды и Советы являлись представительными и распорядительными (нормотворческими) органами. Для текущей работы они создавали ответственные перед ними исполнительные комитеты. Советы избирали исполкомы из своего состава. Применительно к съездам Конституция это прямо не оговаривала. Съезды и Советы объявлялись на территории своего действия высшей властью. В период между работой съездов такой властью наделялись их исполкомы. В период между сессиями Советов высшей властью наделялись общие собрания избирателей.

---

[1] СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 179.

[2] См.: СУ РСФСР. 1917. № 12. Ст. 180.

Местные съезды, Советы, их органы обязаны были проводить в жизнь решения высших органов власти, были ответственны перед ними. В связке «съезды — Советы» доминирующее положение занимали съезды и их исполкомы. Они контролировали на своей территории деятельность местных Советов. Областные и губернские съезды Советов, их исполкомы обладали, кроме того, правом отмены решений местных Советов.

Избирательным правом пользовались граждане РСФСР, достигшие ко дню выборов 18 лет. Большевики исповедовали жестко классовый подход. Поэтому избирательного права были лишены лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли, живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники, монахи, духовные служители церквей, религиозных культов, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома. Не имели избирательного права душевнобольные и умалишенные; состоящие под опекой; осужденные за корыстные и порочащие преступления.

Избрание съездов, Советов не было равным. Был введен принцип многостепенных выборов. В силу того же классового подхода преимущество было отдано избирателям городов. Городские Советы числом не менее 50 и не более 1000 членов образовывались из расчета один депутат на 1 тыс. жителей; сельские Советы (образуемые и в городах с населением менее 10 тыс. человек) — из расчета один депутат на каждые 100 человек населения числом не менее трех и не более 50 депутатов на каждое селение. Срок полномочий депутатов указанных Советов был определен в три месяца.

Волостные съезды составлялись из представителей всех сельских Советов волости из расчета один депутат на каждые 10 членов Совета; уездные (районные) — из представителей сельских Советов из расчета один депутат на 1 тыс. жителей, но не свыше 300 депутатов на уезд (район); губернские (окружные) — из представителей городских Советов и волостных съездов Советов из расчета один депутат на 10 тыс. жителей, а от городов — один депутат на 2 тыс. избирателей, но не свыше 300 депутатов на всю губернию (округ); областные — из представителей городских Советов и уездных съездов Советов из расчета один депутат на 25 тыс. жителей, от городов — один депутат на 5 тыс. избирателей, но не более 500 делегатов на всю область, либо из представителей губернских съездов Советов, избираемых по той же норме. Съезды Советов созывались не реже:

— двух раз в год в области;
— одного раза в три месяца в губернии, уезде;
— одного раза в месяц в волости.

Избиратели в любое время могли отзывать своих депутатов.

Число членов исполкома съезда не должно было превышать:

— в области и губернии — 25;
— в уезде — 20;
— в волости — 10.

Число членов исполкома Совета в селении не должно было превышать пяти человек. Исполкомы Советов в городах избирались в количестве не менее трех и не более 15 человек (в Петербурге и Москве — не более 40) как постоянно действующие представительные органы власти.

Описанную схему власти отличает ряд признаков.

1. Местные органы сочетали в себе принятие решений и их исполнение. Именно это свойство отражает характеристика Советов как «работающих корпораций». За повседневное исполнение решений съездов, Советов отвечали исполкомы, они являлись внутренними органами съездов, Советов.

2. Советские органы действовали в рамках вновь принятого административно-территориального деления.

3. Советы признавались классовыми организациями, объединявшими пролетарские и полупролетарские слои населения.

4. Местные съезды, Советы взаимодействовали между собой и с высшими органами власти на началах централизма, подчинения нижестоящих органов вышестоящим по всем вопросам их компетенции, обязательности решений вышестоящих органов для органов нижестоящих.

5. В условиях сложившейся в конце концов однопартийной политической системы власть Советов превратилась в прикрытие власти партийной. Они стали рассматриваться орудиями социалистического строительства.

6. Вводился институт императивного депутатского мандата, главным элементом которого являлось право избирателей отзывать своих депутатов.

Перечисленные признаки при незначительном видоизменении некоторых из них сохранялись на протяжении всего существования советского строя.

Таким образом, местные органы власти оказались встроенными в жесткую властную вертикаль, что дает возможность оценить советскую систему местной власти как крайнее проявление государственной теории самоуправления. Со временем из официального языка применительно к местам исчезает сам термин «самоуправление». Как самоуправленческое начинает рассматриваться государство в целом, объявленное государством трудового народа. Категория же местного самоуправления стала подаваться как элемент чуждой буржуазной демократии.

В то же время советская система вобрала в себя отдельные черты земской организации.[1] Общее есть в построении дум (управ) и советов (исполкомов), где использовались многостепенные и не равные выборы. Дворянское влияние в земствах заменено обеспечением преобладания в Советах пролетариата и партийным влиянием большевиков, уничтоживших иные партии в стране. Был сохранен и даже усилен контроль вышестоящих органов над нижестоящими. Съезды Советов отдаленно напоминали съезды, собрания избирателей в земствах. Хотя появилось и принципиальное отличие. В советской системе съезды — это не только организационное средство выборов, но и самостоятельные органы власти.

Конституция СССР 1936 г., Конституция РСФСР 1937 г. внесли ряд изменений в организацию власти в стране, в том числе и на местах. Во-первых, упразднялись съезды и принцип их многостепенного формирования. Органами государственной власти краев, областей, автономных областей, округов, районов, городов, сел объявлены Советы депутатов трудящихся.

Во-вторых, Советы стали избираться сроком на два года в ходе всеобщих, равных, прямых, тайных выборов. Избирательного права лишались только лица, признанные в установленном законом порядке умалишенными. Правом выдвижения кандидатов наделялись общественные организации и общества трудящихся: организации компартии, профессиональные союзы, кооперативы, организации молодежи, культурные общества.

В-третьих, устанавливалось, что Советы принимают решения и дают распоряжения в пределах прав, предоставленных им законами СССР и РСФСР. Решения — акты, как правило, нормативные; распоряжения — индивидуальные.

В-четвертых, было определено, что Советы избирают в качестве своих исполнительных и распорядительных органов исполнительные комитеты в составе председателя, его заместителей, секретаря и членов. Таким образом, исполкомы сочетали в своей деятельности функции руководящего органа Совета и органа управления общей компетен-

---

[1] См. об этом: Дементьев А.Н. О «системе Советов» и земских учреждениях в России: возможные исторические параллели // Государство и право. 1996. № 8. С. 112—119.

ции. В структуре исполкомов по отдельным направлениям работы образовывались отделы, управления, комиссии. Особо оговаривалось, что в небольших поселениях исполкомы не создаются, а исполнительные и распорядительные функции выполняют избираемые Советами председатель Совета, его заместитель и секретарь.

В-пятых, исполкомы учреждались как органы управления, непосредственно подотчетные как избравшим их Советам, так и исполкомам вышестоящих Советов, т.е. исполкомы наделялись статусом органов двойного подчинения.

Конституция СССР 1977 г., Конституция РСФСР 1978 г. В них заявлено о построении в стране общенародного государства. Поэтому указывалось, что народ осуществляет свою власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу страны. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам. Очевидно, что приведенная конституционная формула не отражала действительного положения вещей. Реальной властью обладали не Советы, а компартия, определенная в ст. 6 Конституции СССР как руководящая и направляющая сила советского общества, ядро его политической системы, государственных и общественных организаций. Предусматривалось, что срок полномочий местных Советов составляет два с половиной года.

Новые конституционные акты четко определяли принципиальную компетенцию местных Советов. Ст. 146 Конституции СССР устанавливала, что местные Советы руководят на своей территории государственным, хозяйственным, социально-культурным строительством; утверждают планы экономического и социального развития и местный бюджет; осуществляют руководство подчиненными им государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивают соблюдение законов, охрану государственного и общественного порядка, прав граждан; содействуют укреплению обороноспособности страны. В пределах своих полномочий они обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие; осуществляют контроль за соблюдением законодательства расположенными на их территории предприятиями, учреждениями, организациями вышестоящего подчинения; координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

На основе Конституции СССР 1977 г. сложилась развитая система законодательства о местных Советах. Принятые четыре союзных закона закрепляли основные полномочия краевых, областных Советов народных депутатов, основные права и обязанности районных, городских, районных в городах, поселковых и сельских Советов.[1] Их положения детализировались в соответствующих законах РСФСР.[2]

Систематизация позволила обеспечить в России единство основных характеристик местных Советов разного уровня: представительный статус, основные направления и принципы работы, организационно-правовые формы деятельности, срок полномочий.[3]

4.4. Реформы местной власти конца XX — начала XXI вв.

Серьезные государственные изменения, начавшиеся в СССР после 1985 года, затронули и систему местной власти, устранив советскую организацию низовых территориальных коллективов. В современных реформах выделяют пять этапов, последний из которых продолжается в настоящее время.

---

[1] Ведомости СССР. 1978. № 49. Ст. ст. 795, 796, 797; 1980. № 27. Ст. 526.

[2] Ведомости РСФСР. 1979. № 32. Ст. ст. 785, 786, 787; 1980. № 48. Ст. 1593.

[3] Подробнее см.: Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995.

Первый этап связан с реформами 1988—1990 годов. Толчком к их началу послужило осознание обществом ряда недостатков существовавшей представительно-управленческой системы. Первый заключался в формальном характере представительных институтов: депутаты местных Советов не были в органах власти подлинно народными избранниками вследствие безальтернативности выборов и сращения партийного и государственного аппаратов в условиях однопартийного политического механизма. Вторым недостатком был низкий уровень профессионализма в деятельности органов власти и управления, имело место сращивание представительных и исполнительных органов; исполнительные органы доминировали над представительными и не позволяли им эффективно контролировать и направлять свою деятельность. Советская модель стала порождением, частью и инструментом командно-административной системы и в тоже время выполняла функцию ее демократического коммуфляжа.[1]

Эти обстоятельства во многом обусловили попытки вывести представительные органы из-под «опеки» исполнительно-распорядительных органов. Реализовать это был призван Закон «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов РСФСР» 27 октября 1989 г.[2] Он содержал ряд новелл, которые дополнили принципы избирательного права принципами гласности, альтернативности и состязательности. Был расширен перечень субъектов, выдвигающих кандидатов в депутаты: в их число введены группы избирателей по месту жительства, сократился депутатский корпус. Например, в Московский городской Совет избиралось 500 депутатов (до этого 1000 человек).

Выборы в местные Советы 1990 года изменили социальный состав депутатского корпуса в пользу технической интеллигенции, служащих. Число депутатов-рабочих существенно сократилось.

В Советах были созданы постоянно действующие руководящие органы — президиумы, состоявшие исключительно из депутатов, а также выборные председатели (их заместители) Советов, освобожденные от работы в исполнительно-распорядительных органах. Исполкомы перестали быть внутренними руководящими органами Советов, сохранив статус исполнительно-распорядительных органов общей компетенции. В Советах и исполкомах упор был сделан на принцип коллегиальности.[3]

По-прежнему сохранялось соподчинение нижестоящих и вышестоящих органов власти и управления. Исполкомы были непосредственно подотчетны как своему Совету, так и вышестоящему исполкому. В Законодательстве СССР, была изменена первоначальная редакция Закона от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» вскоре после его вступления в действие. Было установлено, что решения местных Советов, их исполнительных и распорядительных органов, принятые в пределах своей компетенции, обязательны для исполнения соответственно нижестоящими Советами, их исполнительными и распорядительными органами (п. 3 ст. 6), то есть устанавливалась система двойного подчинения.

В систему местных органов власти и управления все еще включались краевые, областные и т.п. органы на основе положений законодательства союзных республик. В то же время Закон СССР не характеризовал местные органы как органы негосударственные, не определяя их и как органы государственные.

Второй этап[4] связан с законодательно-нормативными изменениями по Закону РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации» и Постановле-

---

[1] Барабашев Г.В. Местное самоуправление. М., 1996. С. 239.

[2] Ведомости РСФСР. 1989. № 44. Ст. 1306.

[3] Известия. 1991. 18 февр.

[4] Выделяют разные периоды реформирования местного самоуправления в 90-е годы XX века. Подробнее см.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2000. С.66—68.

нию Верховного Совета РСФСР о порядке его введения в действие.[1] В сфере исполнительно-распорядительной деятельности были отменены коллегиальные начала. Вместо коллегиальных исполкомов были введены главы местных администраций, руководившие на основе принципа единоначалия. Работа Советов как представительных органов переводилась на постоянную основу. В системе местных Советов были созданы малые Советы, которые состояли из депутатов «больших Советов» и были их постоянно действующими органами, осуществляющими между сессиями «больших Советов» их функции в определенных пределах.

Компетенция представительных и исполнительных органов все более размежевывалась. Расширялся набор мер, призванных быть «сдержками и противовесами» между Советами и администрациями. В их числе:

а) утверждение Советами структуры местных администраций по представлению глав администраций;
б) отмена актов администрации Советами в случае противоречия данных актов закону и решениям самих местных Советов;
в) право главы администрации обжаловать решения Совета в судебном порядке.[2]

На этом этапе наметилось новое перераспределение властных возможностей между представительными и распорядительными органами. Формально-правовые и неформальные возможности Советов вновь стали сужаться, а исполнительно-распорядительный аппарат и его служащие восстанавливали былое влияние, что на фоне усиливавшегося тогда политического и социально-экономического кризиса выглядело вполне закономерно, поскольку в периоды кризисов приоритетное положение профессионального управленческого аппарата, специализирующегося на исполнительно-распорядительных функциях, является объективной реалией.

Закон о местном самоуправлении от 6 июля 1991 г. определил, что органами местного самоуправления являются представительные и исполнительные органы, создаваемые в районах, городах, районах в городах, поселках, сельсоветах (ст. 10), т.е. в низовых административно-территориальных единицах. Краевые, областные Советы народных депутатов, краевые, областные администрации, вслед за соответствующими органами республик в составе РФ, перестали характеризоваться как местные. Они были противопоставлены органам местного самоуправления как органы государственной власти. Хотя и на этом этапе все еще не декларировалась негосударственная природа органов местного самоуправления.

Законом от 6 июля 1991 г. была предусмотрена разработка и принятие на местах положений (уставов) о местном самоуправлении, что стимулировало активизацию местного правотворчества. Вместе с Законом о краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации он изменил характер взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти и управления. В ст. 7 Закона определялось, что органы местного самоуправления не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов. Государственные органы также не вправе были самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных законом (части 3, 4 ст. 7). В ч. 2 ст. 9 было указано, что органы государственной власти и управления регионов всех типов, за исключением республик, не вправе принимать не предусмотренные законодательством решения, регламентирующие деятельность местных органов.

---

[1] Ведомости РСФСР. 1991. № 29. Ст. ст. 1010, 1011.

[2] Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Совет и администрация: спорные вопросы статуса и взаимоотношений // Российский юридический журнал. 1993. № 1.

Однако государственные органы сохраняли право отмены не соответствующих законодательству актов местных органов. Сохранялась и подотчетность местных администраций вышестоящим исполнительно-распорядительным органам в пределах компетенции последних. В то же время, укрепляя самостоятельность местных органов по отношению к органам региональным, законодательство о местном самоуправлении не устранило соподчинения между органами местного самоуправления разного уровня.[1]

Третий этап изменений местной власти пришелся на осень 1993 года и оказался наиболее трагичным. В стране, за исключением ряда республик в составе России, произошел полный слом представительной власти, а ее функции на местах были переданы власти исполнительной — соответствующим местным администрациям.[2] Ленинский лозунг «Советы — работающие корпорации» (т.е. органы, сочетающие в себе нормотворчество и исполнение законов) был восстановлен с точностью до наоборот. Общество потеряло действенные рычаги влияния на корпорацию государственных и местных чиновников. Вместе с упразднением представительных органов местного самоуправления в форме Советов началось формирование новой представительной власти на местах: дум, муниципальных комитетов, собраний представителей и т.д. Их образование было предусмотрено Указом Президента РФ от 26 октября 1993 г. (в ред. от 22 декабря 1993 г.) «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации»[3], которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.

Срок полномочий выборных органов — в два года. Было решено, что представительная власть должна формироваться не во всех административно-территориальных единицах. Так, в городских и сельских поселениях с числом жителей до 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборных глав местного самоуправления. В городских и сельских поселениях с населением до 50 тыс. человек выборным органом местного самоуправления признавалось собрание представителей и глава местного самоуправления. На территориях, включающих несколько городских и сельских поселений, совместным решением органов местного самоуправления мог быть создан единый орган местного самоуправления соответствующих территорий. Например, в районах мог образовываться орган местного самоуправления, формируемый из представителей органов самоуправления городских и сельских поселений. Таким образом возникало два вида представительных органов местного самоуправления.[4]

Было также установлено, что представительный орган работает, как правило, на неосвобожденной основе и созывается на заседания главой местного самоуправления, которому было предоставлено право подписывать решения выборного органа местного самоуправления.

Следует признать, что разрешение политико-государственного кризиса осени 1993 г., частью которого был кризис местной власти, принятием новой российской Конституции в декабре 1993 г. стало наименее болезненным выходом из тупика.

---

[1] Подробнее см. Постовой Н.В. Местное самоуправление: история, теория, практика. М., 1995.

[2] Указ Президента РФ от 9 октября 1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 16 августа 19996 г.) //Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 412. Ст. 3924.

[3] Собрание актов Президента правительства РФ. 1993. № 52. Ст. 5071.

[4] Шеремет К.Ф. Становление правовой базы местного самоуправления в Российской Федерации. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. М., 1998. С.15.

Четвертый этап. С принятием новой Конституции РФ стала постепенно восстанавливаться представительная власть на местах, хотя заложенные в ней принципы местного самоуправления, вобравшие в себя положительное содержание предшествующего законодательства, первоначально серьезно искажались в актах субъектов федерации.

С 1994 года началась интенсивная работа над проектом Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации». Было представлено около десяти различных проектов.[1] Федеральным законом от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены правовые основы для восстановления самоуправленческих начал на местах и их совершенствования на основе Конституции РФ 1993 г. На его базе сложилась новая организационно-территориальная структура местного самоуправления, представляющая собой симбиоз общественной и государственной теорий местного самоуправления. Органы местного самоуправления были наделены публично-властными полномочиями (проявление элементов государственной теории), но они не рассматриваются как органы государственной власти и не находятся в подчинении последних (проявление элементов общественной теории).

Началом **пятого этапа** стало внесение Президентом РФ в Государственную Думу проекта нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подготовленного комиссией под руководством Д.Н. Козака, созданной Президентом РФ для подготовки предложений по разграничению предметов ведения, полномочий, объектов собственности между Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями. Новый Федеральный закон был принят 6 октября 2003 г.

Закон 2003 г. предусмотрел значительный объем новелл, направленных на принципиальное реформирование системы местного самоуправления в Российской Федерации. Для подготовки по времени был предусмотрен переходный период до 1 января 2006 года, который в настоящее время продлен до 1 января 2009 года. В течение переходного периода его положения действуют наряду с положениями Закона от 28 августа 1995 г. Переходный период необходим для внедрения новых форм самоуправления, плавной реорганизации имеющихся муниципальных институтов, обеспечения преемственности дореформенной и пореформенной муниципальной власти.

Муниципальная реформа направлена на конкретизацию финансовой основы местного самоуправления, приближение муниципальной власти к населению, уточнение правового статуса, прежде всего полномочий, видов муниципальных образований, формализацию нескольких моделей местного самоуправления, развитие форм территориального общественного самоуправления.

---

[1] Более подробно об особенностях проектов см.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2000. С. 76—80.

Тесты

1. ***Развитие местного самоуправления началось с земской и городской реформ, которые проводились:***
   а) Александр I;
   б) Николаем II;
   в) Александром II;
   г) Павлом I.

2. ***Представительными органами земского самоуправления являлись:***
   а) уездные земские собрания;
   б) уездные земские управы;
   в) юридическая уездная комиссия;
   г) губернское по земским делам присутствие.

3. ***По городовому положению 1870 года в выборах гласных городской Думы не могли участвовать лица:***
   а) состоящие под следствием или судом;
   б) лишенные духовного сана;
   в) подвергшиеся суду за преступления и проступки;
   г) все ответы правильные.

4. ***Местные Советы народных депутатов:***
   а) не осуществляли полномочий местного самоуправления;
   б) выступали только органами местного самоуправления;
   в) сочетали в себе свойства органов государственной власти и местного самоуправления;
   г) все ответы неправильные.

5. ***Устав муниципального образования принимается:***
   а) самостоятельно населением;
   б) главой местного самоуправления;
   в) представительным органом по рекомендации губернатора;
   г) местной администрацией по согласованию с органами власти субъекта.

6. ***Устав муниципального образования вступает в силу с момента его:***
   а) принятия;
   б) регистрации;
   в) опубликования;
   г) утверждения губернатором.

Тема 5

Основы местного самоуправления в Российской Федерации

5.1. Законодательное определение местного самоуправления

Конституция РФ провозглашает признание и гарантирование местного самоуправления, которое получает в ней статус одной из основ конституционного строя страны (главы 1 и 8).

Как уже говорилось выше, развивая конституционную модель местного самоуправления, Закон от 6 октября 2003 г. характеризует его как форму осуществления народом своей власти. Данная форма обеспечивает в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, — законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций (ст. 1).

Согласно Закону от 28 августа 1995 г. местное самоуправление — это признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Формулировки обоих определений в основном совпадают. Ключевое отличие современного определения — это прямая характеристика местного самоуправления как формы народовластия, что точно отражает роль местного самоуправления в системе народовластия (ст. 3 Конституции РФ).

В обоих определениях местное самоуправление наделяется качеством самостоятельной и под свою ответственность активности (решения вопросов местного самоуправления, деятельность по решению вопросов местного самоуправления) и говорится о признании и гарантировании местного самоуправления.

Под самостоятельной активностью следует понимать осуществляемую людьми по своей воле и в своих интересах деятельность.

Активность под свою ответственность связана с социально-правовой активностью, проявлением инициативы при реализации правовых предписаний и предполагает обязанность деятельно осуществлять собственные самоуправленческие права, полномочия, при этом неблагоприятные социально-экономические, политические и т.п. последствия ложатся на население и могут государством не компенсироваться.

Активность, признаваемая и гарантируемая Конституцией, предполагает гарантируемую активность населения, то есть подкрепляемую и защищаемую государством с помощью ряда мер, прежде всего тех, которые предусмотрены конституционно. Имеется в виду законодательное, материальное, организационное, методическое и тому подобное содействие местному населению, органам местного самоуправления со стороны государства. Местному самоуправлению как праву населения корреспондирует обязанность государства, его органов обеспечивать условия для его деятельного осуществления.

Содержание местного самоуправления составляют вопросы местного значения, в их числе вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований.

Вопросы местного значения — это совокупность дел, во-первых, нацеленных на обеспечение нормальной жизнедеятельности местных сообществ во-вторых, решаемых самими этими сообществами самостоятельно или предрасположенных к такому решению, пусть и посредством публичного управления, разделяющего управляющих и управляемых. Круг вопросов местного значения очерчен в главе 3 Закона от 6 октября 2003 г.

Пространственные рамки местного самоуправления — это городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Отличительные признаки муниципального образования:

а) осуществление в его рамках местного самоуправления;
б) обособленная муниципальная собственность;
в) местный бюджет;
г) наличие органов местного самоуправления (представительного, исполнительно-распорядительного, главы муниципального образования);
д) населенная территория;
е) устав муниципального образования, зарегистрированный в установленном законодательством порядке.

Субъектный состав местного самоуправления определен в двухуровневой модели. К *первому уровню* относится население соответствующих муниципальных образований.

Второй уровень составляют отдельные жители, иные субъекты непосредственно изъявляющие свою волю по отношению к общемуниципальным интересам, в их числе органы местного самоуправления. Общие запросы жителей выявляются в процессе их взаимодействия, задавая программу деятельности органов местного самоуправления. Они в правовой сфере выступают правопредставителями своих местных сообществ. Отдельные жители по отношению к собственным интересам (не интересам местного населения в целом) рассматриваются как первичные субъекты самоуправления.

5.2. Основы местного самоуправления

Под **основами местного самоуправления** следует понимать объективно сложившиеся в обществе экономические, социальные, финансовые, правовые и другие возможности; условия, совокупность которых образует тот базис, на котором строится вся система местного самоуправления, осуществляется муниципальная власть.[1]

Основополагающие начала деятельности населения по осуществлению местного самоуправления закреплены в Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов федерации, иных нормативных актах.

В соответствии со ст. 4 Закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», ***правовую основу*** местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Закон 2003 г., другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения

[1] Ковешников Е.М. Муниципальное право. М., 2000. С. 60.

Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.[1]

Территориальные основы местного самоуправления являются одними из правовых институтов муниципального права и представляют собой совокупность норм, закрепляющих и регулирующих территориальную организацию местного самоуправления: формирование и состав территории муниципального образования, границы территории муниципального образования, порядок их установления и изменения.[2]

Организационные основы местного самоуправления — это совокупность норм, регулирующих реализацию права граждан на местное самоуправление через формы непосредственного народовластия, органы местного самоуправления и иные выборные органы.[3]

Финансово-экономические основы местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих, регулирующих общественные отношения, связанные с формированием и использованием муниципальной собственности, местных бюджетов и иных местных финансов в интересах населения муниципальных образований.[4]

5.3. Местное самоуправление как основа конституционного строя

Основы конституционного строя представляют собой систему исходных конституционных принципов, закрепляемых в главе 1 Конституции РФ, устанавливающих юридическую модель общества, государства, национального права.

Местное самоуправление, являясь решающим социально-правовым фактором возникновения и функционирования муниципальных институтов представительной демократии, воплощает в себе триединые начала: института гражданского общества, института правового положения личности, института организации публичной власти. Этим обусловливаются специфические характеристики муниципальной власти как особой формы публичной власти, ее наибольшая приближенность к населению и, соответственно, особый характер соотношения непосредственных и представительных начал в системе местного самоуправления.[5]

Будучи основой конституционного строя, *местное самоуправление выступает как:*

- *конституционный принцип*, признающий и гарантирующий самостоятельность муниципальных образований, определяющий нормативную политику правотворческих органов и деятельность правоприменителей в сфере местного самоуправления;
- *коллективное право* местного населения (местных сообществ жителей) на властную самоорганизацию;

---

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2006) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации // СЗ РФ, 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

[2] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. С. 195

[3] Щугрина Е.С. Муниципальное право. М., 2000. С. 87; Она же. Муниципальное право. М., 2004. С. 59.

[4] Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Там же. С. 312.

[5] Шевченко Н.В. Муниципальные институты представительной демократии в Российской Федерации: Автореф. дис… канд. юр. наук. Ростов-н/Д., 2006. С. 9.

— *социальный институт*, включающий в себя организационно-правовые формы самоуправленческой деятельности жителей (муниципальные образования, органы местного самоуправления, выборы, референдумы, иные формы прямого волеизъявления граждан);
— *правотворческая и правореализационная деятельность* по осуществлению местного самоуправления в качестве конституционного принципа и права населения в установленных законом организационно-правовых формах;
— *реальное состояние местной жизни*, складывающееся под воздействием права и факторов его искажающих.[1]

По замечанию В.А. Кряжкова, характеристика местного самоуправления как одной из основ конституционного строя связана с намерениями России быть демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции РФ). Она свидетельствует о понимании ценности местного самоуправления,

— обеспечивающего осуществление народом своей власти (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ), реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 1, 2 ст. 32 Конституции РФ) и ряда других основных прав (ст. 24, 33, 40, 41, 43 Конституции РФ);
— позволяющего территориальному сообществу граждан иметь, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ч. 2 ст. 8, ч. 2 ст. 9 Конституции РФ);
— создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, служащего формой решения национальных вопросов.[2]

5.4. Децентрализация и местное самоуправление

Децентрализация — это способ перемещения власти, полномочий из центра управляемой системы на ее периферию и укрепления политико-правовой самостоятельности периферийных подсистем: субъектов федерации, муниципальных образований и т.п.

Децентрализацию сравнивают с деконцентрацией. Так, Г. Брэбан указывает, что при деконцентрации властные полномочия делегируются государством своим структурным звеньям, т.е. центральный аппарат управления наделяет властью свои периферийные службы. При децентрализации, напротив, делегирование властных полномочий осуществляется от одного юридического лица к другому, от государства к местному коллективу или общественному учреждению.[3]

Если воспользоваться изложенным подходом, то конституционное обособление муниципальных образований и органов местного самоуправления в нашей стране необходимо определять как негосударственную децентрализацию или как децентрализацию в собственном смысле этого слова.

Принципы децентрализации. Негосударственная децентрализация мест предполагает законодательное закрепление ряда принципиальных положений, обеспечивающих и гарантирующих самостоятельность и полнокровную деятельность муниципальных образований, органов местного самоуправления. В их числе:

---

[1] См. подробнее: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.
[2] Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Ю.В. Кудрявцева. М., 1996. С. 63, 64.
[3] Брэбан Г. Французское административное право. М., 1988. С. 86.

1. Необходимость организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации. Базовая территориальная единица местного самоуправления — муниципальное образование. По общему правилу, они создаются на всех населенных территориях всех субъектов Федерации. В соответствии с позицией Конституционного Суда РФ по делу об Уставе (Основном законе) Курской области, население поселений, как и население сельсоветов (волостей), не может отказаться от местного самоуправления.

Положения о необходимости организации местного самоуправления на всей территории Российской Федерации территориально и организационно обеспечивают осуществление публичной власти — местное самоуправление жителей.

2. Самостоятельное определение муниципальными образованиями своего статуса, структуры и статуса своих органов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации в собственных уставах. Устав муниципального образования комплексно определяет важнейшие принципы устройства и жизнедеятельности своего населения. Уставы принимаются представительными органами местного самоуправления или непосредственно населением.

Самостоятельность местного самоуправления носит относительный характер, в силу того, что государство законодательно определяет пределы полномочий местного самоуправления. В зависимости от сферы осуществления местного самоуправления выделяют учредительные, компетенционные, организационные и территориальные пределы.[1]

3. Недопустимость образования органов местного самоуправления, назначения должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Данный принцип распространяется на любые органы местного самоуправления и любых должностных лиц местного самоуправления, которые действуют в соответствии с уставами муниципальных образований.

Судебная практика идет по пути обеспечения принципа недопустимости для государственных органов и должностных лиц образования органов местного самоуправления и назначения муниципальных должностных лиц.

Однако следует отметить, что данный принцип, как общее правило, имеет свои исключения. Так, статьей 37 Закона от 6 октября 2003 г. предусматривается, что при проведении конкурса на замещение должности главы местной администрации по контракту треть членов конкурсной комиссии назначается региональным парламентом по представлению высшего должностного лица (главы) соответствующего субъекта РФ. Контракт с Главой местной администрации может быть расторгнут в судебном порядке на основании заявления Главы субъекта РФ в связи с нарушением условий контракта в части осуществления отдельных государственных полномочий.

Деятельность органов местного самоуправления может прекращаться решениями органов государственной власти. Представительный орган местного самоуправления может распускаться законом субъекта РФ. Глава субъекта федерации вправе своим правовым актом отрешить от должности главу муниципального образования, главу местной администрации. Однако законом заложены гарантии и указанные действия органов государственной власти основываются на судебных решениях (статьи 73, 74 Закона 2003 г.).

4. Запрет осуществления местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами. Закон от 6 октября 2003 г. предусматривает ряд случаев, при которых органы государственной власти субъектов федерации вправе временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправ-

---

[1] Граф И.В. Обеспечение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления в деятельности органов государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Тюмень, 2001. С. 11.

ления (ст. 75). При этом их полномочия ограничены, они не вправе осуществлять полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории муниципального образования, преобразованию муниципального образования.

5. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан для муниципальных органов, должностных лиц в пределах их полномочий, и невозможность прямой отмены нормативных, индивидуальных решений муниципальных органов и должностных лиц государственными органами и должностными лицами.

6. Экономическая самостоятельность местного самоуправления. Глава 8 Закона от 6 октября 2003 г. закрепляет финансово-экономическую основу местного самоуправления, а также установленные правила о том, что наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется с одновременной передачей на места необходимых материальных и финансовых средств, что местному самоуправлению компенсируются дополнительные расходы, возникшие в результате решений органов государственной власти.

7. Судебная защита местного самоуправления. Законодательно установлено, что граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, муниципальных органов и должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений.

Данные принципы обеспечивают децентрализацию местного самоуправления в общегосударственном масштабе мерами конституционно-правового регулирования.

Контрольные вопросы и задания

1. Раскройте сущность местного самоуправления.
2. Охарактеризуйте определение «местное самоуправление» закрепленное в Европейской хартии местного самоуправления.
3. Чем отличается местное самоуправление от государственного управления.
4. Что означает понятие «децентрализация» и «деконцентрация» государственной власти.
5. Что понимается под системой местного самоуправления.
6. Укажите субъекты и объекты муниципально-правовых отношений
7. Институты местного самоуправления.
8. Охарактеризуйте муниципальное образование как основной субъект муниципально-правовых отношений.
9. Какие вы видите недостатки в действующем законодательстве о местном самоуправлении.
10. Какие положения Конституции РФ определяют местное самоуправление как одну из основ конституционного строя Российской Федерации?
11. Кто уполномочен принимать устав муниципального образования.
12. В каких случаях и на каких условиях могут регулироваться уставами муниципальных образований отдельные отношения, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации?
13. Назовите основные права граждан РФ в сфере местного самоуправления.

Задача 1. В границах муниципального образования района образованы муниципальные образования в городах районного значения, городских поселках и волостях. Охарактеризуйте правовой статус муниципальных образований, действующих в границах территории муниципального образования, и степень их подчиненности органам и должностным лицам местного самоуправления района.

Внесите в словарь юридические термины:

— местное самоуправление;
— местное сообщество;
— система местного самоуправления;
— муниципальная власть;
— управление;
— общественное самоуправление.

Тесты

1. ***Местное самоуправление — это:***
   а) право населения самостоятельно решать все вопросы местного значения;
   б) самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения;
   в) способ организации власти на территории городских, сельских и иных поселений;
   г) правильного ответа нет.

2. ***Содержание местного самоуправления составляют:***
   а) вопросы местного значения;
   б) вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования;
   в) совокупность дел, решаемых самостоятельно территориальным коллективом;
   г) все ответы правильные.

3. ***К субъектам местного самоуправления относятся:***
   а) население, граждане, выборные должностные лица;
   б) гражданин, территориальный коллектив, органы и выборные лица местного самоуправления;
   в) территориальный коллектив, органы местного самоуправления, органы государственной власти;
   г) органы местного самоуправления, выборные должностные лица, органы государственной власти, граждане.

Тема 6

Территориальные основы местного самоуправления

6. 1. Территориальная организация местного самоуправления

В территориальной организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации как составляющих федеративного государства присутствует определенная идентичность, заложенная Конституцией России. Однако в территориальной организации муниципальной власти такого единообразия до недавнего времени не наблюдалось. Обусловлено это было не только предоставленной субъектам РФ самостоятельностью в решении данного вопроса (следует иметь в виду трехуровневый порядок правового регулирования местного самоуправления), но и принадлежащим им правом устанавливать своими законами особенности организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций.[1]

Частью 1 статьи 131 Конституции РФ и принятым в ее развитие Федеральным законом РФ от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» был закреплен территориально-поселенческий принцип формирования муниципальных образований: они создавались там и на тех территориях, где на момент принятия Конституции России уже существовали населенные пункты (города, поселки и т.д.).[2] Однако данный принцип не был императивным: обязательных требований к совпадению территории муниципального образования с границами образования административно-территориального не было установлено.[3]

Конституционный Суд РФ констатировал, что территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением субъекта.[4] Это обусловлено:

- возможностью учреждения муниципальной власти не только на территории отдельно городского или сельского поселения, но и одновременно на территории нескольких поселений, объединенных общей территорией;
- открытостью перечня территорий муниципальных образований (установленный в законе субъекта Федерации перечень муниципальных образований не статичен и может быть изменен)[5].

---

[1] Пункт 13 статьи 5 Федерального закона от 28 августа 1995 г. 154-ФЗ, часть 1 статьи 131 Конституции РФ.

[2] Часть 1 статьи 12 («Территории местного самоуправления») указанного Закона содержался несколько расширенный, по сравнению с Конституцией РФ, перечень видов муниципальных образований, так как включила сюда, кроме городов и сельских поселений, также станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и не закрыла этот перечень, говоря «…и другие муниципальные образования».

[3] Подробно см.: Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы// Журнал российского права. 2003. № 3. С.11-12.

[4] Постановление КС РФ от 03 ноября 1997г. № 15-П// Вестник Конституционного Суда РФ. 1997. № 6.

[5] См., например: Определение Конституционного Суда РФ № 195-О от 13.07.2000// СПС «Гарант». Официально опубликовано не было.

Так, например, в соответствии с решением Московской областной Думы, деревня Маришкино Чемодуровского сельского округа Воскресенского района была объединена с поселком дома отдыха «Воскресенский» в один населенный пункт — деревню Маришкино[1], что повлекло за собой изменения в осуществлении местного самоуправления на увеличившейся территории населенного пункта.

Вместе с тем именно административно-территориальное деление субъектов Российской Федерации зачастую служило основой для организации муниципальных образований. Но муниципальные образования (несмотря на включение вопроса об определении территорий для организации местного самоуправления в предметы ведения субъекта Федерации) иногда пытались сами определять территории, на которых можно осуществлять местное самоуправление. Однако такой подход не основан на законе. Административно-территориальное устройство, в том числе и определение территорий муниципальных образований, устанавливается законами субъекта Российской Федерации, поскольку эти вопросы, хоть и затрагивают интересы местного самоуправления, являются общими для всего региона и не могут быть отнесены к вопросам местного значения, которые в силу ч. 1 ст. 130 Конституции РФ население муниципального образования вправе решать самостоятельно.[2]

Разница в определении субъектами РФ «самоуправляющихся» территорий была следствием отсутствия четкой регламентации этого вопроса в основном законе страны. Недостаточная ясность и даже малочисленность конституционных норм, посвященных территориальным основам местного самоуправления.[3] Именно отсутствие в федеральном законодательстве установлений в области основ территориальной организации местного самоуправления обусловило разнообразие моделей местного самоуправления в России, далеко не всегда способствовало эффективному решению задач, стоящих перед местной властью. Такая ситуация была свидетельством того, что в Федеральном законе о местном самоуправлении 1995 г. не решалась задача единообразия территориальной организации муниципалитетов.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. закрепил единые территориальные основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Предложенная новым Законом система принципиально отличается от предыдущей. В целом она призвана ответить на вопрос о том, в рамках каких территориальных единиц должны функционировать муниципальные образования, чтобы эффективно исполнять возложенные на них обязанности.

Изменились сами принципы территориальной организации местного самоуправления: обязательным теперь является формирование муниципальных образований на двух уровнях:

1) в сельских и городских поселениях;
2) в муниципальных районах и городских округах.[4]

Устанавливая обязательное формирование муниципальных образований на указанных территориях, закон разграничивает и закрепляет за каждым собственные полно-

---

[1] Решение Московской областной Думы от 20.11.96 № 8/110 «Об объединении фактически слившихся населенных пунктов Чемодуровского сельского округа Воскресенского района»/ Правовая система «Гарант».

[2] Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т.2 / Под ред. В.М. Жуйкова. М., 2003. С.39.

[3] Конституция РФ устанавливает лишь виды территорий, на которых осуществляется местное самоуправление (городские, сельские поселения и другие территории — часть 1 статьи 131).

[4] Статья 2 Федерального закона «О местном самоуправлении в Российской Федерации» от 06.10.2003.

мочия по решению вопросов местного значения, а также переданные государственные полномочия.

Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. отличается значительной детальностью и почти аннулирует необходимость региональных законов о местном самоуправлении в связи с закреплением обязательности унифицированной двухуровневой модели и установлением системы требований, определяющих организацию местного самоуправления на определенной территории. Как правило, принятые ранее (до 2003 г.) региональные законы о местном самоуправлении действуют в части, не противоречащей нынешнему Федеральному закону.[1]

Более актуальным является законодательное закрепление процедуры определения и оформления территориальных границ новых муниципалитетов. Так, в Московской области 23 апреля 2004 г. был принят закон «О порядке установления границ муниципальных образований Московской области и наделения их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района»[2], определивший (ст. 4), что установление границ муниципальных образований, наделение их определенным статусом, а также определение административного центра сельского поселения осуществляется законами Московской области, принимаемыми по каждому муниципальному образованию.[3] В результате этого в Московской области образовано 79 муниципальных образований. В их число входит 39 районов и 40 городов и поселков городского типа областного значения (это второй уровень самоуправления), а отдельных муниципальных образований, т.е. городских и сельских поселений, в совокупности насчитывается около 430. Муниципальные районы Московской области отличаются размерами территории и составом: в каждый входит от 5 до 17 муниципальных образований. В связи с возложением осуществления реформы местного самоуправления в Российской Федерации на региональные органы государственной власти в Московской области разработаны проекты модельных уставов муниципального района, городского округа, городского, сельского поселения.

В отличие от территориального принципа, используемого в чистом виде в организации государственной власти, в существующем федеральном регулировании местного самоуправления достаточно ярко выражены поселенческо-территориальные начала в организации муниципальной власти. Можно сказать, что поселенческие начала используются при организации местного самоуправления на первом уровне (в сельских и городских поселениях) и на втором — в городских округах, а поселенческо-территориальные — при организации местного самоуправления в муниципальных районах. В последнем случае административно-территориальное деление субъекта РФ зачастую служит основой для определения муниципальных районов, что и позволяет особо выделить территориальный аспект.

Но разница принципов, используемых в организации местного самоуправления на территориях муниципальных районов и городских округов, не препятствует объединению их в муниципальные образования одного (второго) звена. Как более крупные территориальные образования, они имеют возможность решать и более сложные, требующие больших финансовых затрат, задачи, что подтверждается перечнем вопросов мест-

---

[1] Например, в таком виде действует Закон Московской области 2002 г. «О местном самоуправлении в Московской области»// СПС «Гарант».

[2] СПС «Гарант».

[3] Например, закон Московской области «О наделении муниципального образования «город Электрогорск Московской области» статусом городского округа и установления границ муниципального образования «город Электрогорск Московской области»/ СПС «Гарант».

ного значения, решаемых муниципальным районом и городским округом.[1] Первый и второй уровень муниципальных образований имеют разный состав: муниципальный район — это полипоселение, так как в его составе находится несколько поселений или поселений и межселенных территорий, а городской округ — мононаселенный пункт, так как представлен одним городским поселением.[2] Это обусловило разницу решаемых ими вопросов и сходство вопросов местного значения поселения и городского округа. Так, например, обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями есть в числе вопросов местного значения и поселения, и городского округа, но отсутствует у муниципального района.

В отдельных случаях при включении сельских населенных пунктов в состав городских поселений сельское население высказывает недовольство этим: у них есть различные льготы, обусловленные проживанием в сельской местности, которые могут быть потеряны после включения их в состав городского поселения.

Коренное преобразование территориальной организации местного самоуправления, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом о местном самоуправлении 2003 г., не позволило федеральному законодателю установить необходимые критерии вновь образуемых муниципалитетов при принятии федерального закона. В Закон, принятый в октябре 2003 г., изменения вносились 15 раз. Уже в 2004 г., когда началась реализация данного закона, существенные изменения претерпели статьи, посвященные именно определению территорий, служащих основой для организации местного самоуправления. Изменению подверглись понятия сельского и городского поселения, положения о необходимой численности населения для определения состава территории сельского поселения, положения о необходимости вхождения территории населенного пункта полностью в состав территории поселения, определения территорий с высокой и низкой плотностью населения и др.

Масштабность изменений, которые первоначально планировалось осуществить за 3 года, вызвала необходимость корректировки вступления в силу не только отдельных статей Закона (например, статьи 85), но и даты, с которой Закон вступит в силу целиком. Так, Федеральным законом № 129-ФЗ от 12 октября 2005 года *«О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах»*[3] определено, что со дня его официального опубликования и до 1 января 2009 года устанавливается переходный период, в течение которого порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений определяется законом субъекта РФ.[4] Выделение уровней в территориальной организации местного самоуправления, в переходный период и установление во-

---

[1] Статьи 14, 15, 16 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

[2] Статья 2 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.

[3] Российская газета. № 233. 18.10.2005.

[4] Статья 1 федерального закона № 129-ФЗ от 12 октября 2005 года «О внесении изменений в статьи 83 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской федерации», Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской федерации в части регулирования межбюджетных отношений» и в статью 7 Федерального закона «О внесении изменений в части 1 и 2 Налогового кодекса РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах// Российская газета. 2005. 18 октября. № 233.

просов местного значения поселений органами местного самоуправления муниципальных районов осуществляется на основании законов субъектов РФ.[1]

Предпринимаемые на основании нового Закона о местном самоуправлении в России территориальные преобразования достаточно ясно показывают, что именно необходимость эффективного осуществления публично-властных полномочий обусловливает проведение изменений в территориальной организации власти.

Введение двухуровневой системы муниципальных образований и построения органов местного самоуправления, предусмотренного Законом 2003 года, является новеллой в законодательстве о местном самоуправлении. В Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствуют указания на какие-либо виды или уровни территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, поэтому субъекты Российской Федерации применяли их по своему понятию и усмотрению. Например, Закон Воронежской области от 27.10.1999 г. № 119-11-ОЗ «О порядке образования, объединения, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований» предусмотрел возможность существования территорий муниципальных образований *двух видов*. Первые могли быть образованы только в границах *самостоятельных* административно-территориальных единиц, указанных в Уставе Воронежской области; вторые — в границах *административно-территориальных единиц — поселений или в границах административно-территориальных единиц, территория которых объединяет несколько поселений*. Для определения видов территорий муниципальных образований воронежские законодатели взяли за основу самостоятельность (или ее отсутствие) административно-территориальных единиц, в которых осуществлялось местное самоуправление.[2]

Многоуровневый порядок организации муниципальных образований отмечался и в постановлениях Конституционного Суда РФ. Так по «удмуртскому делу»[3] говорилось об уровнях муниципальных образований, что было призвано продемонстрировать возможности существования местного самоуправления в территориальных единицах определенного типа (районах и городах), имеющих статус административно-территориальных единиц, напрямую входящих в состав республики. Об уровнях Конституционный Суд РФ говорил и позже при рассмотрении вопросов, связанных как с территориальной организацией местного самоуправления,[4] так и применительно к территориальным уровням государственной власти.[5]

---

[1] Там же.

[2] Закон Воронежской области от 27.10.1999 г. № 119-11-ОЗ «О порядке образования, объединения, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований»// Коммуна, № 198, 16.11.1999.

[3] Законом Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» было предусмотрено образование представительных и исполнительных органов государственной власти административно-территориальных единиц (района, города), а также районов в городах; при этом *сельские поселения, поселки, части городских поселений в границах жилых комплексов* считались территориями муниципальных образований, в пределах которых осуществляется местное самоуправление/ П.1, п.6 Постановления Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 года № 1-П// СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

[4] См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 года № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми…».

[5] Следует отметить, что рассмотрение уровней территориальной организации общества содержится и в работах Н.С. Бондаря. См.: Бондарь Н.С. Территориальная организация населения — важный фактор реализации конституционного статуса советских граждан// XXV1 съезд КПСС и правовые проблемы регионального управления: Межвуз.сборник науч.трудов. Саранск, 1982. С. 90—92.

Итак, территориальная организация местного самоуправления имеет двухуровневую структуру. На первом уровне — поселения. На втором — муниципальные районы. Наличие обоих уровней обязательно. Исключение из общего правила — городские округа, соединяющие в своей компетенции полномочия обоих уровней.

Объединение городских и сельских поселений в муниципальные районы преследует, во-первых, цель усиления их взаимодействия, сотрудничества, во-вторых, нацелено на специализацию полномочий муниципальных образований первого и второго уровней.[1]

Анализ Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. позволяет сделать вывод о том, что территориальный уровень местного самоуправления — это выделенная населенная составная часть территории субъекта Российской Федерации, являющаяся муниципальным образованием, где местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. При отнесении населенной территории, где осуществляется местное самоуправление, к определенному уровню значение имеют ее статус (городское, сельское поселение, район) и возможность самостоятельного решения определенных вопросов, имеющих местное значение. Территориальная организация местного самоуправления представляет собой форму устройства муниципальной публичной власти.

Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Рассматривая вопросы организации местного самоуправления, следует отметить, что законодательно на определенных территориях может быть установлен особый порядок управления ими. Так, федеральные органы государственной власти, присваивая определенным поселениям статус особых — закрытых — административно-территориальных образований,[2] устанавливают особенности осуществления местного самоуправления. Таким 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, включающей специальные условия проживания граждан.

Законодательное закрепление сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления и некоторых особенностей их полномочий вытекает из особого характера работы объектов (предприятий) на территории ЗАТО, их связи с государственной тайной, необходимостью ее охраны и т.п., что требует единого подхода к регламентации вопросов жизнедеятельности. Особенностью является и то, что территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий (объектов), а также с учетом потребностей развития населенных пунктов, и могут не совпадать с границами субъектов Российской Федерации и районов, входящих в их состав. Это стало причиной передачи в ведение органов местного самоуправления ЗАТО других населенных пунктов, расположенных на его территории, и установления перечня вопросов, решением которых дополнительно занимаются органы местной власти, что связано с особым характером территории ЗАТО и свидетельствует о несколько отличном от порядка в обычных поселениях осуществлении властных полномочий.

---

[1] См. подробнее: Саломаткин А.С. Территориальная организация российского государства. Челябинск, 1996.

[2] Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»// Российская газета. № 190 от 26 августа 1992 года.

Вместе с тем границы муниципального образования должны быть четко определены и закреплены в уставе муниципального образования во избежание различного рода проблем. Так, Законом Московской области «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований» был определен перечень муниципальных образований, не входящих в границы территорий иных муниципальных образований, в числе которых было и муниципальное образование «поселок Котельники». Однако Совет депутатов Люберецкого района включил его в состав территории района, что послужило основанием для внесения заместителем прокурора Московской области протеста в указанный орган, а в дальнейшем — для рассмотрения дела в Конституционном Суде РФ[1].

Построение оптимальной структуры власти, обеспечивающей эффективную реализацию всех ее функций и установление адекватного административно-территориального деления, является отдельно стоящей, важной и сложной проблемой, которая наиболее актуальна для крупных городов и особенно для городов федерального значения, так как городские муниципальные образования отличаются большим разнообразием (по величине населенного пункта, его территориальному делению, численности населения, степени развитости и т.п.).

Территориальное общественное самоуправление (ТОС). Рассматривая местное самоуправление как публичную власть, наиболее приближенную к населению, нельзя не сказать о территориальном общественном самоуправлении. Являясь своего рода подсистемой местного самоуправления, осуществляемого в муниципальном образовании, оно представляет собой форму еще большего приближения жителей к решению своих проблем — на части территории муниципального образования (которая тоже может оказаться достаточно большой для быстрого и эффективного решения вопросов, являющихся местными для жителей, например, микрорайона, улицы и даже дома).

ТОС не предшествует осуществлению местного самоуправления в муниципальном образовании[2], а следует за ним: поселение — основа для организации местного самоуправления, а ТОС осуществляется на части территории поселения.

Понятие и виды муниципальных образований. Муниципальное образование — городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория городов федерального значения. Обязательными признаками муниципальных образований являются:

- наличие единой населенной территории, в пределах которой осуществляется местное самоуправление;
- устав муниципального образования;
- обособленная муниципальная собственность;
- местный бюджет; органы местного самоуправления.

В ст. 2 Закона от 6 октября 2003 г. содержатся определения видов муниципальных образований.

Городское поселение — это город или поселок с прилегающей к нему территорией. В составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты,

---

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 13 июля 2000 года № 195-О по запросу Люберецкого городского суда Московской области о проверке конституционности пункта 68 статьи 40 Закона Московской области от 16 июля 1997 года «О порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований»// СПС «Гарант». Официально опубликовано не было.

[2] Статья 27 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ// Российская газета. 8 октября 2003.

не имеющие статуса сельских поселений, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

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

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 федерации.

Городской округ — это городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных 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.

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

При создании муниципальных образований учитывается история складывания местного сообщества, величина его территории, тип поселений и их число, численность населения соответствующих поселений, наличие транспортной и иной инфраструктуры, пешеходная, транспортная доступность до административного центра и др.

Размеры территории поселения устанавливаются с учетом численности его населения и не могут пересекаться границами населенного пункта. Территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения. Территория городского округа не входит в состав территории муниципального района.

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

Муниципальные образования делятся на четыре группы:

1) городские и сельские поселения;
2) муниципальные районы;
3) городские округа;
4) внутригородские территории городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург).

Территория субъектов РФ разделена не только на муниципальные образования, но и на административно-территориальные единицы.

Административно-территориальное деление относится к компетенции субъектов РФ, за исключением:

1) наименования административно-территориальных единиц, большинства населенных пунктов;
2) организации закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО).

Эти вопросы территориального устройства относятся к компетенции Российской Федерации.

Административно-территориальное деление — это разделение территории субъекта федерации на административно-территориальные единицы, населенные пункты для упорядоченного осуществления на его территории функций государственного управления, местного самоуправления, общественно-политической жизни в интересах граждан всей РФ, жителей данного субъекта РФ, его отдельных территориальных единиц и населенных пунктов. В отличие от данного деления устройство территорий муниципальных образований преследует лишь цель упорядочения осуществления местного самоуправления. От административно-территориального деления следует отличать также деление территории, классификацию населенных пунктов для нужд градостроительной деятельности.

Административно-территориальная единица — это часть территории субъекта Российской Федерации в установленных границах, имеющая свое наименование, постоянный центр, характеризующаяся единством, непрерывностью, включающая, как правило, один или несколько населенных пунктов, выделяемая с целью комплексного решения на ней всех тех государственных и местных задач, которые необходимы для обеспечения жизнедеятельности местного населения, населения субъекта федерации, страны.

Населенный пункт — место постоянного проживания людей, приспособленное для жизни, хозяйственной деятельности, отдыха и сосредоточивающее в определенной черте жилье, административные и хозяйственные постройки.

Наиболее распространенными видами административно-территориальных единиц являются районы (уезды), сельсоветы (сельские округа, волости). Виды населенных пунктов: села; деревни; станицы; сельские, дачные, курортные, пригородные поселки, поселки городского типа; города; районы в городах. Законодательство об административно-территориальном устройстве содержит собственные критерии их выделения, отнесения населенных пунктов к той или иной группе.

Очевидно, что терминологическое обозначение административно-территориальных единиц, населенных пунктов перекликается с терминологическим обозначением муниципальных образований.

Закон от 6 октября 2003 г. не отождествляет территориальную организацию местного самоуправления и административно-территориальное деление. Городские, сельские поселения, муниципальные районы, городские округа территориально могут не совпадать с населенными пунктами, административными районами, сельсоветами, сельскими округами. В границах административного района могут действовать два муниципальных района или муниципальный район и городской округ. Если же городское поселение как муниципальное образование совпадает с территорией города как населенного пункта, то изменение границ городского поселения как муниципального образования не означает обязательного изменения границ города, и наоборот. Аналогичным образом при совпадении границ муниципального и административного района изменение границ муниципального района не меняет границ административного района, а изменение границ административного района не меняет границ муниципального района.

В то же время Закон от 6 октября 2003 г. не отрывает полностью территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального деления. Территории тех же городских, сельских поселений как муниципальных образований выделяются не произвольно, а с учетом особенностей населенных пунктов, их границ.

6.2. Образование, преобразование и упразднение муниципальных образований

Изменения территориальной организации местного самоуправления могут осуществляться в порядке их образования, преобразования, упразднения путем их объединения, выделения и разделения.

Образование муниципальных образований — процесс создания муниципальных образований на территориях, не охваченных местным самоуправлением, не входящих в состав уже имеющихся муниципальных образований. Он основывается на волеизъявлении населения обособляемых территорий и заключается в закладке на обособляемых территориях обязательных для муниципального образования признаков: самостоятельной структуры местного самоуправления, муниципальной собственности, местного бюджета. Юридически создание нового образования фиксируется в его уставе.

Упразднение муниципальных образований — прекращение существования муниципальных образований. Порядок упразднения совпадает с порядком образования муниципальных образований и предполагает решение тех же вопросов, что решаются при образовании муниципальных образований. Необходимо первичное волеизъявление населения или учет его мнения по вопросу о возможности упразднения муниципального образования, если, конечно, последнее не упраздняется в связи с утратой признака населенности, например, по причине выезда людей в другую местность.

Преобразованием муниципальных образований является объединение муниципальных образований, разделение муниципальных образований, изменение статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его статуса городского округа. Думается, что возможно также преобразование путем выделения одних муниципальных образований из состава других, присоединения одних муниципальных образований к другим, приобретения или утраты муниципальным образованием части населенной территории (населенных пунктов).

Объединение – слияние двух или более муниципальных образований в одно новое муниципальное образование с переходом прав и обязанностей каждого из объединяющихся муниципальных образований к вновь возникшему муниципальному образованию. **Разделение** — разделение одного муниципального образования на два и более муниципальных образований. При этом разделяемое муниципальное образование прекращается с передачей его территории, прав и обязанностей вновь создаваемым муниципальным образованиям.

Выделение — создание одного или нескольких муниципальных образований путем выделения их из состава преобразуемого муниципального образования с передачей им части территории, прав и обязанностей последнего. **Присоединение** — вхождение одного муниципального образования в состав другого с передачей преобразуемому муниципальному образованию своей территории, всех прав и обязанностей и прекращением своего существования.

Приобретение (утрата) части населенной территории — передача одним муниципальным образованием другому муниципальному образованию части его территории с расположенным на ней населенным пунктом.

Преобразование муниципальных образований осуществляется законами субъектов федерации по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов федерации, федеральных органов государственной власти в соответствии с законом.

Объединение двух и более поселений, не влекущее изменения границ иных муниципальных образований, осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г., либо на сходах граждан.

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

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

6.3. Установление и изменение границ муниципальных образований

Установление территории и границ является необходимым этапом процесса образования и преобразования муниципальных образований и элементом процедуры государственной регистрации уставов муниципальных образований: в них описываются границы, и раскрывается состав территории муниципального образования. При регистрации устава муниципального образования проверяется законность этой части устава, правильность документального закрепления границ муниципального образования.

Существуют сложности согласования интересов сопредельных муниципальных образований в вопросе о территориальном размежевании между ними. Поэтому субъекты федерации должны законодательно закреплять установление и изменение территории и границы муниципальных образований при их образовании, преобразовании (объединении, разделении, присоединении, выделении, приобретении (утрате) части населенной территории) и упразднении, а также при приобретении либо утрате ими части ненаселенной территории. Идеальным вариантом является законодательное установление территории и границ муниципального образования до акта регистрации его устава.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских населенных пунктов, поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения. Территория муниципального образования должна быть единой и не может состоять из территориально не связанных друг с другом частей. При определении территории муниципального образования желательно сохранять целостность земельного участка, принадлежащего одному землепользователю. Установление и изменение территории муниципального образования производятся с учетом исторических и иных местных традиций.

Надо различать понятия «муниципальная территория» и «муниципальные земли», законом определен их разный правовой режим. Понятие «муниципальная террито-

рия» служит для обозначения пространственных рамок осуществления всего множества полномочий местного самоуправления конкретных сообществ жителей.

Муниципальная территория — это и избирательная территория, и территория проведения местных референдумов, собраний, сходов. Не все земли, входящие в территорию муниципального образования, являются его муниципальными землями. В состав территории муниципального образования помимо его собственных земель могут входить земли государственные, частные, земли других муниципальных образований. В то же время земли муниципального образования могут находиться и за пределами его территории. Муниципальная территория — объект публичного (конституционного, уставного) права, а муниципальные земли — гражданского и земельного права.

В закреплении границ муниципальных образований действуют три основных правила:

1) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией административно-территориальной единицы (населенного пункта), его граница определяется по границам соответствующей административно-территориальной единицы (населенного пункта);
2) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, совпадающей с территорией нескольких административно-территориальных единиц (населенных пунктов), его граница определяется по несовпадающим границам соответствующих административно-территориальных единиц (населенных пунктов);
3) в случае, если муниципальное образование наделяется территорией, частично или полностью не совпадающей с территорией административно-территориальных единиц (населенных пунктов), его граница определяется по границам административно-территориальных единиц (населенных пунктов) в части их совпадения, а также по границам земельных участков, оформленных в установленном законом порядке, и естественным границам (линиям рельефа, ясно видимым ориентирам, иным характерным точкам: дороги, просеки, опушки леса, мосты, линии электропередачи, трубопроводы, здания, сооружения, капитальные ограждения и т.п.) в части, в которой границы муниципального образования не совпадают с границами административно-территориальных единиц (населенных пунктов).

Границы территорий муниципальных образований устанавливаются и изменяются законами субъектов федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства.

Изменение границ муниципального образования осуществляется по инициативе населения, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъекта федерации, федеральных органов государственной власти. Инициатива населения об изменении границ муниципального образования реализуется в порядке, установленном для выдвижения инициативы проведения местного референдума. Инициатива органов местного самоуправления, органов государственной власти об изменении границ муниципального образования оформляется решениями соответствующих органов местного самоуправления, органов государственной власти.

Изменение границ муниципальных районов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или изменение границ поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных поселений и (или) населенных пунктов. Последнее выявляется путем голосования, предусмотренного ст. 24 Закона от 6 октября 2003 г., либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных образований.

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.

6.4. Компетенция муниципальных образований

Компетенцию муниципальных образований составляют вопросы местного значения. Законодательно они определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом о местном самоуправлении осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Обычно компетенция какого-либо субъекта определяется путем закрепления его предметов ведения, полномочий и территории их осуществления. **Предметы ведения** — это те сферы общественных отношений, в которых вправе и должен действовать субъект. **Полномочия** — одновременно права и обязанности субъекта на совершение конкретных действий, операций. Полномочия реализуются в рамках предметов ведения. Полномочия — способ уточнения, детализации предметов ведения. Если исходить из изложенного подхода, то вопросы местного значения, в основном, представляют собой предметы ведения. Они сформулированы довольно широко и требуют детализации в компетенции населения, органов местного самоуправления.

Закон 2003 г., в отличие от Закона 1995 г., предусмотрев несколько видов муниципальных образований, наделил разной компетенцией поселения, муниципальные районы, городские округа. Это обусловлено тем, что одни вопросы имеют значение исключительно для поселений, другие носят межпоселенческий характер и отражают общие интересы жителей сопредельных поселений.

К вопросам местного значения **поселения** относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения;
4) организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;

9) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения;
10) создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
11) организация библиотечного обслуживания населения;
12) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
13) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах поселения;
14) обеспечение условий для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
15) создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;
16) оказание содействия в установлении в соответствии с законом опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения;
17) формирование архивных фондов поселения;
18) организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
19) организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах населенных пунктов поселения;
20) планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель поселения;
21) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
22) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения.

Органы местного самоуправления поселения вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными, региональными законами, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

К вопросам местного значения **муниципального района** относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета муниципального района, контроль за исполнением данного бюджета;
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов муниципального района;
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности муниципального района;
4) организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения поселений;
5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

6) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;
7) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
8) организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
9) организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды;
10) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории муниципального района, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;
11) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
12) организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
13) опека и попечительство;
14) организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
15) территориальное зонирование земель межселенных территорий, изъятие земельных участков межселенных территорий для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель межселенных территорий, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации;
16) формирование и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений;
17) содержание на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения, организация ритуальных услуг;
18) создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
19) организация библиотечного обслуживания поселений (обеспечение услугами библиотечного коллектора);
20) выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях и в сельских населенных пунктах, не являющихся муниципальными образованиями, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными, региональными законами, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района.

Органы местного самоуправления муниципального района вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, о передаче им осуществления части своих полномочий за счет субвенций, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений. Указанные соглашения должны заключаться на определенный срок, содержать положения, устанавливающие основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного, порядок определения ежегодного объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий, а также предусматривать финансовые санкции за неисполнение соглашений.

К вопросам местного значения **городского округа** относятся:

1) формирование, утверждение, исполнение бюджета городского округа и контроль за исполнением данного бюджета;
2) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов городского округа;
3) владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа;
4) организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
5) содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах городского округа, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;
6) обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
7) создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах городского округа;
8) участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах городского округа;
9) организация охраны общественного порядка на территории городского округа муниципальной милицией;
10) обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа;
11) организация мероприятий по охране окружающей среды в границах городского округа;
12) организация и осуществление экологического контроля объектов производственного и социального назначения на территории городского округа, за исключением объектов, экологический контроль которых осуществляют федеральные органы государственной власти;

13) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории городского округа, а также организация отдыха детей в каникулярное время;
14) организация оказания на территории городского округа скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в стационарно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
15) создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;
16) организация библиотечного обслуживания населения;
17) создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;
18) охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных в границах городского округа;
19) обеспечение условий для развития на территории городского округа массовой физической культуры и спорта;
20) создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения;
21) опека и попечительство;
22) формирование и содержание муниципального архива;
23) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
24) организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
25) организация благоустройства и озеленения территории городского округа, использования и охраны городских лесов, расположенных в границах городского округа;
26) планирование застройки, территориальное зонирование земель городского округа, установление правил землепользования и застройки территории городского округа, изъятие земельных участков в границах городского округа для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа, осуществление земельного контроля за использованием земель городского округа, ведение кадастра землеустроительной и градостроительной документации;
27) организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов.

Органы местного самоуправления городского округа вправе решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными, региональными законами, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

Контрольные вопросы и задания

1. Какие факторы влияют на территориальное устройство местного самоуправления?
2. Какие предусмотрены формы территориальной организации местного самоуправления?
3. Входит ли территориальное общественное самоуправление в систему местного самоуправления?
4. Какие органы территориального общественного самоуправления действуют в муниципальном образовании, на территории которого вы проживаете?
5. Является ли совет родовой общины органом территориального общественного самоуправления?
6. Какие полномочия органов местного самоуправления не могут быть переданы органам территориального общественного самоуправления?

Задача 1. В январе текущего года был досрочно распущен представительный орган местного самоуправления, а выборы нового были назначены на март. Учитывая сложившиеся обстоятельства, глава местной администрации принял постановление об утверждении бюджета города на текущий год. Превысил ли полномочия глава администрации города? Каким правовым актом следует руководствоваться при решении этого вопроса?

Задача 2. Устав Курской области устанавливает право Думы области, губернатора, а также уполномоченных ими лиц и органов осуществлять государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления. Органы государственной власти вправе без обращения в суд требовать отмены актов органов местного самоуправления и даже привлекать к ответственности должностных лиц этих органов. Соответствуют ли эти положения Устава Курской области Конституции РФ?

Внесите в словарь следующие юридические термины:

— территориальные основы местного самоуправления;
— устав муниципального образования;
— граница муниципального образования;
— ассоциация;
— союз.

Тесты

1. ***Местное самоуправление не осуществляется на территории:***
   а) города;
   б) района;
   в) поселка;
   г) деревни.

2. ***Пределы местного самоуправления:***
   а) не могут быть ограничены органами власти;
   б) могут быть ограничены органами власти;
   в) могут быть ограничены, но только по согласованию с органами местного самоуправления;
   г) вопрос решается соответствующими нормативными актами субъектов.

3. ***Изменение границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, не допускается без учета:***
   а) мнения главы местного самоуправления;
   б) мнения населения;
   в) решения представительного органа местного самоуправления;
   г) согласия губернатора субъекта.

4. ***При образовании муниципальных образований:***
   а) допускается совмещение административно-территориального устройства и муниципального образования;
   б) административно-территориальные образования должны быть обособлены от муниципальных образований;
   в) административно-территориальное устройство и муниципальные образования должны быть разведены;
   г) все ответы правильные.

5. ***Муниципальные образования:***
   а) вправе иметь собственную символику;
   б) не могут иметь собственную символику;
   в) могут иметь в качестве символики только свой герб;
   г) правильного ответа нет.

6. ***В закрытых административно-территориальных образованиях:***
   а) местное самоуправление не осуществляется;
   б) создаются органы государственного управления;
   в) осуществляют местное самоуправление создаваемые населением органы местного самоуправления;
   г) органы государственной власти решают вопрос управления данными образованиями по собственному усмотрению.

7. ***Вхождение одного муниципального образования в состав другого с передачей преобразуемому муниципальному образованию своей территории, всех прав и обязанностей это***
   а) объединение;
   б) упразднение;
   в) присоединение.

8. ***Создание одного или нескольких муниципальных образований путем выделения их из состава, преобразуемого муниципального образования с передачей им части территории и обязанностей последнего:***
   а) разделение;
   б) выделение;
   в) упразднение.

9. ***В зависимости от способа формирования органы местного самоуправления делятся на:***
   а) коллегиальные и единоличные;
   б) выборные и образованные другим путем;
   в) общей и специальной компетенции.

Тема 7

Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления

Широкая децентрализация мест (см. п. 5.4.) обязательно должна дополняться внутримуниципальной децентрализацией: развитием общественных начал в деятельности органов местного самоуправления, самодеятельной активностью жителей. Ценность общественного самоуправления в умении подняться от личного интереса до интереса общественного, в стремлении соединять в рамках своего опыта индивидуальные и коллективные ценности.

Закон от 6 октября 2003 г. под общественным самоуправлением понимает формы, во-первых, непосредственного осуществления населением местного самоуправления, во-вторых, участия населения в осуществлении местного самоуправления (тема 5).

Непосредственное осуществление населением местного самоуправления выражается в самостоятельном осуществлении гражданами вопросов местного значения путем принятия нормативных, индивидуальных, кадровых решений и контроле граждан за деятельностью органов самоуправления. Его обеспечивают референдум, выборы, отзыв, сходы граждан с правами представительного органа местного самоуправления. Иногда в эту группу включают еще общественное территориальное самоуправление. Все остальные вышеназванные формы общественного самоуправления следует рассматривать как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Они обеспечивают такие виды самоуправленческой активности, как самозаявление людьми собственных запросов, их участие в осуществлении органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Общественное самоуправление жителей, связанное с вступлением в сферу публичных дел, имеет несколько основных видов.

1. Самозаявление гражданами своих запросов.

2. Самореализация гражданами собственных запросов, в том числе самостоятельное осуществление ими вопросов местного значения посредством принятия нормативных, индивидуальных, кадровых решений.

3. Участие граждан в осуществлении органами местного самоуправления вопросов местного значения. Такое участие выражается в обсуждении проектов местных планов, программ, проектов нормативных и индивидуальных актов, включении жителей в осуществление принятых планов, программ, актов, оценке итогов деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, общего положения дел в муниципальных образованиях, отдельных отраслях местной жизни.

4. Контроль со стороны граждан, их объединений за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и депутатов.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года в ред. от 25.07.2006 предусмотрены различные *организационно-правовые формы непосредственного осуществления и участия населения в осуществлении местного самоуправления*:

— местный референдум (ст. 22);
— муниципальные выборы (ст. 23);

— голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;
— голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (ст. 24);
— сход граждан (ст. 25);
— правотворческая инициатива граждан (ст. 26);
— территориальное общественное самоуправление (ст. 27);
— публичные слушания (ст. 28);
— собрание граждан (ст. 29);
— конференция граждан (собрание делегатов) (ст. 30);
— опрос граждан (ст. 31);
— обращение граждан в органы местного самоуправления (ст. 32).

Наряду с данными формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления у граждан есть право участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах. Единственным ограничением непосредственного участия населения в местном самоуправлении является недопустимость нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

В основе непосредственного осуществления населением в местного самоуправления и его участия в нем лежат принципы законности и добровольности.

Общественное самоуправление жителей обеспечивается также посредством форм корпоративной демократии: негосударственных (немуниципальных) коммерческих и некоммерческих объединений. Среди некоммерческих объединений следует выделить общественные, религиозные объединения, средства массовой информации. Еще один канал проявления самоуправления населения — митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты, тому подобные разовые публичные акции.

7.1. Местный референдум

Местный референдум — это утверждение публично-властных решений путем общего прямого голосования жителей, постоянно или преимущественно проживающих в границах муниципального образования (его отдельных территорий), по вопросам местного значения.

Близок к референдуму опрос по вопросам местного значения, проводимый в форме голосования жителей. Однако выявленное в ходе опроса мнение жителей не имеет силы обязательного решения, по нему органы местного самоуправления, государственные органы обязаны лишь учитывать выраженное путем опроса мнение жителей в своей деятельности. Иногда опрос в форме голосования называют консультативным референдумом.

Как элемент конституционной системы местный референдум закреплен в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ, Федеральных законах об общих принципах организации местного самоуправления (статьи 3, 22 и др.), об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме (ст. 2 и др.). Детально порядок организации и проведения местных референдумов определяют законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований. Ряд субъектов РФ регулирует порядок проведения местных референдумов в отдельных законах (Московская, Челябинская области и др.) или в законах, регулирующих наряду с референдумами иные вопросы (например, в Алтайском крае в одном кодексе определяются вопросы организации выборов, отзыва, референдумов).

Решения, принятые на местном референдуме в пределах его компетенции, вступают в силу на следующий день после его официального опубликования (обнародова-

ния), если иное не предусмотрено в формулировке вопроса, принятого на референдуме. Решения местного референдума имеют обязательный характер на территории соответствующего муниципального образования. Эти решения не нуждаются в утверждении органами государственной власти, их должностными лицами, органами местного самоуправления. Принятые на референдумах решения, например, уставы муниципальных образований, подлежат государственной регистрации.

Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение решений референдумов в пределах своей компетенции. Если для реализации решения референдума требуется издание иного нормативного акта, орган местного самоуправления обязан издать такой акт и в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок его подготовки, который не может превышать один год.

Индивидуальное решение местного референдума может быть отменено или изменено путем принятия иного решения на местном референдуме, но не ранее чем через два года после его принятия. Нормативные акты, принятые на местном референдуме, могут быть изменены не ранее чем через пять лет со дня их принятия. Однако в них самих может быть установлен иной порядок их изменения. Решение местного референдума может быть признано недействительным (недействующим) в судебном порядке по мотивам законности. От признания недействительным (недействующим) принятого на референдуме акта следует отличать признание комиссией референдума недействительным результата референдума. Во втором случае комиссия назначает повторное голосование.

На местный референдум могут выноситься только вопросы местного значения. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы:

1) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий, приостановлении осуществления полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;
2) о персональном составе органов местного самоуправления;
3) об избрании депутатов и должностных лиц, утверждении, назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от нее;
4) о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;
5) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Вопросы, выносимые на референдум, должны быть сформулированы так, чтобы на них можно было дать однозначный ответ, чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятых по ним решений.

Право гражданина на участие в референдуме строится на тех же принципах, что и право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Граждане участвуют в референдуме свободно, непосредственно, лично на основе всеобщего права, равенства, тайны голосования, непосредственного участия.

В основном совпадают также принципы организации выборов и референдумов. Так, при проведении референдумов используется территориальный принцип. Территория муниципального образования разбивается на участки для голосования. Граждане осуществляют свое право участия в референдуме по месту своего проживания на соответствующих участках для голосования.

Обязательным для референдумов является принцип гласности. Все решения, касающиеся местного референдума, а также вопросов, выносимых на референдум, доводятся до сведения жителей, в том числе путем официального опубликования упомянутых решений средствами массовой информации.

Запрещаются какие-либо прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в референдуме в зависимости от происхождения, расовой или национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, рода и характера занятий.

Законодательно установлены обстоятельства, исключающие проведение референдума. Местные референдумы не могут назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на той территории, на которой предполагается проводить референдум, а также в течение трех месяцев после его отмены. Законом субъекта федерации, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса, что и на предыдущем референдуме, не проводятся. Указанный срок не может превышать двух лет со дня официального опубликования результатов предыдущего референдума.

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

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

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

Инициатива проведения местного референдума принадлежит гражданам, обладающим правом на участие в местном референдуме, избирательным объединениям, иным общественным объединениям, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдуме и которые зарегистрированы в установленном порядке не позднее чем за один год до дня образования инициативной группы по проведению референдума. Право инициативы также принадлежит совместно представительному органу местного самоуправления, главе местной администрации.

Инициатива проведения референдума, исходящая от граждан, избирательных, иных общественных объединений, включает несколько этапов. Во-первых, необходимо образовать инициативную группу местного референдума в количестве не менее 10 человек. Ее может образовать один гражданин или группа граждан на собрании лиц, пользующихся правом участвовать в референдуме. Если инициатива проведения референдума исходит от избирательного объединения, иного общественного объединения, то в этом случае в качестве инициативной группы выступает руководящий орган объединения, его местного отделения, местной организации независимо от его численности. На собрании инициативной группы, заседании руководящего органа объединения утверждается текст выносимого на референдум вопроса.

Во-вторых, инициативная группа обращается в избирательную комиссию муниципального образования с ходатайством о ее регистрации. В ходатайстве должен содержаться вопрос референдума, фамилия, имя, отчество, дата и место рождения, данные паспорта или заменяющего его документа, адрес места жительства каждого члена инициативной группы и лиц, уполномоченных действовать от нее. Ходатайство подписывается всеми членами группы. Избирательная комиссия в течение 15 дней со дня поступления ходатайства рассматривает его. В случае соответствия ходатайства требованиям зако-

на она передает его в представительный орган местного самоуправления, в противном случае сообщает об отказе в регистрации инициативной группы. Представительный орган местного самоуправления обязан в течение не более 20 дней проверить соответствие выносимого на референдум вопроса требованиям законодательства. Если названный орган признает законность формулировки вопроса, то избирательная комиссия муниципального образования в течение 15 дней со дня решения представительного органа регистрирует группу и выдает ей свидетельство о регистрации, о чем извещает средства массовой информации. Отрицательное решение представительного органа влечет отказ в регистрации инициативной группы со стороны избирательной комиссии муниципального образования в тот же срок. Отказ в регистрации должен быть письменным, мотивированным. Отказ по мотивам целесообразности не допускается. Он может быть обжалован в суд. После принятия решения о регистрации инициативная группа не вправе менять формулировку вопроса, предлагаемого на референдум, или вносить иные вопросы.

В-третьих, в поддержку инициативы проведения референдума организуется сбор подписей участников референдума, в количестве не менее 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории проведения референдума. Он проводится со дня, следующего за днем получения свидетельства о регистрации инициативной группы. Срок сбора подписей устанавливается законом субъекта РФ и не может быть менее 20 дней. Сбор подписей проводится на подписных листах, содержащих формулировку вопроса, который предлагается вынести на референдум. Гражданин, поддержавший инициативу проведения референдума, собственноручно проставляет в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, указывая при этом свою фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа. После окончания сбора подписей, но не позднее срока действия регистрационного свидетельства инициативная группа подсчитывает общее число подписей, а также число подписей по каждому населенному пункту и составляет итоговый протокол. Подписные листы и подлинный экземпляр итогового протокола передаются представителями инициативной группы в избирательную комиссию муниципального образования, которая в течение 15 дней проверяет представленные материалы. В случае соответствия порядка выдвижения инициативы требованиям закона комиссия направляет подписные листы, итоговый протокол инициативной группы, копию своего постановления в представительный орган местного самоуправления. Копия постановления комиссии направляется также инициативной группе.

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

Принятие решения о проведении референдума. Представительный орган местного самоуправления в течение 30 дней со дня получения документов о выдвижении инициативы референдума большинством голосов от общего числа депутатов назначает местный референдум. Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки либо представительный орган отказал в назначении референдума, референдум при наличии к тому законных оснований назначается судом по обращениям граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта РФ или прокурора. В случае если местный референдум назначен судом, он организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение проведения местного референдума осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта федерации.

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.[1]

---

[1] См.: Федеральный закон от 21.07.2005 № 93-ФЗ.

В случае если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора.

Решение о назначении местного референдума должно быть официально опубликовано.

Назначенный судом местный референдум организуется избирательной комиссией муниципального образования, а обеспечение его проведения осуществляется исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации или иным органом, на который судом возложено обеспечение проведения местного референдума.

В организации референдума участвуют также территориальные и участковые комиссии референдума. Комиссии референдума каждая на своем участке работы решают все практические вопросы организации референдума. Порядок деятельности комиссий референдума аналогичен порядку деятельности избирательных комиссий на выборах. Надо отметить, что в последнее время процедура референдума заметно приближена к процедуре выборов. В частности, это касается вопросов агитации. Также установлена обязанность инициативной группы референдума по созданию собственного фонда для финансирования своей деятельности, в том числе направленной на получение определенного результата на референдуме. Однако законом субъекта РФ может быть установлено, что на местном референдуме при числе участников референдума пять тысяч и менее создание инициативной группой фонда не обязательно при условии, что ею не производится финансирование подготовки и проведения референдума.

В случае вынесения на референдум проекта нормативного акта каждый участник референдума не позднее чем за 30 дней до дня голосования имеет право получить текст этого проекта в комиссии муниципального образования. Если референдум проводится по инициативе инициативной группы, то обязанность изготовления и распространения указанного текста возлагается на данную группу.

Референдум признается комиссией референдума несостоявшимся, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Решение по вынесенному на местный референдум вопросу считается непринятым, если за него проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании (получивших бюллетени). Результаты референдума могут быть признаны недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления участников референдума;
б) в случае, если они признаны недействительными на части участков, списки участников референдума, на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем 1/4 часть от общего числа участников референдума, внесенных в списки участников референдума на момент окончания голосования в округе референдума;
в) по решению суда.

Законодательно регламентировано проведение голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Для изменения границ муниципального образования в ряде случаев, а также для преобразования муниципального образования требуется согласие жителей, выявляемое посредством голосования. Закон от 6 октября 2003 г. (статьи 12, 13, 24) определил, что данное голосование назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным и региональным законодательством о референдумах для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных законом. Таким образом, волеизъявление граждан по названным вопросам выявляется посредством процедуры местного референдума, но с рядом особенностей.

Во-первых, не действует запрет проведения агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности.

Во-вторых, не действуют положения, определяющие обязательную силу решения референдума.

Голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования. Итоги голосования по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования и принятые решения подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

7.2. Сход граждан

В поселении с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек для решения вопросов местного значения проводится сход граждан, который 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).

7.3. Территориальное общественное самоуправление

ТОС как составная часть права на местное самоуправление, своеобразная форма территориальной «градации» местного самоуправления находит свое отражение в уставах некоторых муниципальных образований. Так, статья 8 Устава г. Ростова-на-Дону «Права членов городского сообщества на осуществление местного самоуправления» устанавливает, что каждый член городского сообщества обладает неотъемлемыми правами на участие в городском самоуправлении, среди которых есть и право на создание органов территориального общественного самоуправления, поддержку их деятельности со стороны местной (муниципальной) власти.[1]

---

[1] П.1.9 Устава города Ростова-на-Дону// Инф.бюл.«Ростов официальный». № 26. Июль 1996 г. (с послед.изм. и доп).

ТОС, являясь органичной составной частью местного самоуправления, естественно имеет с ним значительное сходство:

— принятие положения (устава) об органах территориального общественного самоуправления;
— наличие выборных органов;
— возможность создавать организации, быть заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории.

В целях более эффективного осуществления отдельных полномочий органам ТОС может передаваться часть полномочий органов местного самоуправления с предоставлением финансовых и материальных ресурсов. В организации ТОС также может иметь место учет исторических и иных местных традиций.[1]

Однако разница размеров территорий действия местного и общественного самоуправления обусловила и разницу их статуса. Так, ТОС может быть или не быть на территории муниципального образования; осуществление же местного самоуправления обязательно. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, само местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти.[2]

ТОС представляет собой самоорганизацию граждан по месту их жительства для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения (ч. 1 ст. 27 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г.). Таким образом, осуществляемые в рамках ТОС инициативы представляют собой решение части вопросов местного значения.

Предусмотренное законом территориальное общественное самоуправление (примером могут быть уличные, дворовые, домовые комитеты, правление гаражного кооператива и т.д.) свидетельствует о том, что самоуправление может осуществляться и в качестве местного самоуправления в муниципальном образовании, и как территориальное общественное самоуправление на части территории муниципалитета.

Под **территориальным общественным самоуправлением** понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Названное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Границы указанных территорий устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний, конференций граждан, создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях, конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

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

---

[1] Так, в соответствии со статьей 78 Устава Ростовской области «станичные (хуторские) казачьи общества являются одной из форм территориального общественного самоуправления»// «Наше время». № 98-99. 6 июня 1996.

[2] Часть 2 статьи 2 Федерального закона о местном самоуправлении» 2003 г.// Российская газета. 8 октября 2003.

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

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Такая регистрация осуществляется налоговыми органами. Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста. Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее 2/3 избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

В уставе территориального общественного самоуправления устанавливаются: 1) территория, на которой оно осуществляется; 2) цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления; 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления; 4) порядок принятия решений; 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами; 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

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

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления:

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории;
2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;
3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;
4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

7.4. Опрос жителей

Одной из форм участия населения в местном самоуправлении является *опрос жителей*. Опрос граждан проводится согласно ст. 31 Закона от 6 октября 2003 г. на всей территории муниципального образования или на части его территории для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Результаты опроса носят рекомендательный характер.

В опросе граждан имеют право участвовать жители муниципального образования, обладающие избирательным правом. Следовательно, этот факт организаторами опроса должен проверяться. Опрос проводится по инициативе:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — по вопросам местного значения;
2) органов государственной власти субъектов РФ — для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения.

Представляется, что субъекты РФ, муниципальные образования вправе в своих актах расширять круг субъектов, уполномоченных инициировать проведение опроса. Тем более что такой подход уже сложился. Например, в Законе Челябинской области «О территориальном общественном самоуправлении в Челябинской области» (ст. 8)[1] право инициирования опроса по вопросам, затрагивающим интересы жителей соответствующей территории, закреплено за территориальным общественным самоуправлением и любым дееспособным гражданином.

Порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Федеральный законодатель определил, что в нормативном правовом акте представительного органа муниципального образования о назначении опроса граждан устанавливаются: дата и сроки проведения опроса; формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса; методика проведения опроса; форма опросного листа; минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе. Следует отметить, что эти положения носят индивидуальный характер.

Жители муниципального образования должны быть заранее проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения. Финансирование мероприятий, связанных с подготовкой и проведением опроса граждан, осуществляется:

1) за счет средств местного бюджета — при проведении опроса по инициативе органов местного самоуправления;
2) за счет средств бюджета субъекта РФ при проведении опроса по инициативе органов государственной власти соответствующего субъекта федерации.

7.5. Собрания, конференции жителей

Собрания, конференции жителей — это формы совместного публичного обсуждения и решения жителями муниципального образования, его определенной территории (дом, улица, квартал, микрорайон, населенный пункт) вопросов местного значения, других общественно значимых вопросов.

---

[1] Сборник законов и нормативных правовых актов Челябинской области. 1996, № 2.

Собрание — это публичное мероприятие, в котором вправе участвовать все обладающие избирательным правом жители соответствующей территории. Правомочность собраний определяется исходя из общей численности названных жителей. При значительном числе жителей или удаленности отдельных поселений (населенных пунктов и т.п.) муниципального образования друг от друга проведение собраний затруднительно. В таких случаях вместо них проводятся конференции. Жители муниципального образования, входящего в него поселения (населенного пункта, его части), по установленным нормам делегируют на конференцию муниципального образования, поселения (населенного пункта, его части) своих представителей (делегатов). Конференции осуществляют те же полномочия, что и собрания.

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

Порядок назначения и проведения собрания, конференции, а также их полномочия определяются Законом от 6 октября 2003 г., уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Порядок назначения и проведения собрания (конференции) в целях осуществления территориального общественного самоуправления определяется также уставом территориального общественного самоуправления.

Перечисленные акты задают специальный правовой режим собраний, конференций по вопросам местного значения. Поэтому надо отличать данные мероприятия от собраний, конференций общественных, религиозных объединений, трудовых коллективов, а также собраний, проводимых в порядке осуществления свободы собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетов, избирательных прав.

Собрание, конференция может принимать обращения к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, а также избирать лиц, уполномоченных представлять собрание, конференцию во взаимоотношениях с органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Итоги собрания, конференции подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Законодательное регулирование организации и проведения собраний сходов может осуществляться законами субъектов федерации.

Собрания правомочны, если в них принимают участие более половины жителей соответствующей территории. Конференции правомочны при участии в их работе не менее 2/3 представителей от жителей. На собраниях, сходах, конференциях жителей могут быть рассмотрены любые вопросы, затрагивающие жителей и отнесенные при этом уставами муниципальных образований к компетенции данных форм прямого гражданского волеизъявления. Среди полномочий собраний, конференций законодатель называет: принятие уставов территориального общественного самоуправления (ТОС); избрание органов ТОС; досрочное прекращение полномочий органов ТОС; утверждение программ деятельности ТОС; оценка деятельности органов ТОС по их отчетам; избрание ревизионной комиссии ТОС; организация выпаса скота, борьбы с нарушениями правопорядка, проведения спортивных, культурных мероприятий; обсуждение вопросов медицинского, торгового, коммунально-бытового обслуживания населения, природоохранных меро-

приятий, содержание клубов, детских садов, библиотек, медпунктов, спортивных сооружений, санитарного состояния населенных пунктов, их благоустройства.

Решения собрания, конференции принимаются, по общему правилу, открытым голосованием, большинством от числа присутствующих. Однако, например, органы ТОС избираются тайным голосованием. Решения, принятые собранием, конференцией в пределах полномочий последних обязательны для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на территории муниципального образования. Принятые решения могут быть отменены или изменены только собранием, конференцией граждан.

7.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления

Правовой основой обращения граждан в органы местного самоуправления являются предписания статей 33, 45 Конституции РФ и ст. 29 Закона от 6 октября 2003 г., а также Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[1].

Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления. Обычной формой как индивидуальных, так и коллективных обращений граждан в органы местного самоуправления являются предложения, заявления, жалобы.

Обращение — направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменное предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

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.

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

1) представлять дополнительные документы и материалы либо обращаться с просьбой об их истребовании;
2) знакомиться с документами и материалами, касающимися рассмотрения обращения, если это не затрагивает права, свободы и законные интересы других лиц и если в указанных документах и материалах не содержатся сведения, составляющие государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну;
3) получать письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов, уведомление о переадресации письменного обращения в орган местного само-

[1] СЗ РФ. 08.05.2006. № 19, ст. 2060.

управления или должностному лицу, в компетенцию которых входит решение поставленных в обращении вопросов;

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

Законодательно установлены гарантии безопасности гражданина в связи с его обращением. Запрещается преследование гражданина в связи с его обращением в орган местного самоуправления или к должностному лицу с критикой их деятельности либо в целях восстановления или защиты своих прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов других лиц.

При рассмотрении обращения не допускается разглашение сведений, в нем содержащихся, а также сведений, касающихся частной жизни гражданина, без его согласия.

В письменном обращении должно быть указано наименование органа местного самоуправления, в который оно направляется, либо фамилия, имя, отчество соответствующего должностного лица, фамилия, имя, отчество обращающегося лица, его почтовый адрес, по которому должен быть направлены ответ, изложена суть предложения, заявления или жалобы. Обращение должно быть лично подписано и датировано.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов гражданин прилагает к письменному обращению документы и материалы либо их копии.

Обращение, поступившее в орган местного самоуправления или должностному лицу по информационным системам общего пользования, подлежит рассмотрению в общем порядке и подлежит обязательному рассмотрению.

При рассмотрении обращения орган местного самоуправления или должностное лицо:

1) обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное его рассмотрение;
2) запрашивает необходимые для рассмотрения обращения документы и материалы;
3) принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина;
4) дает письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов;
5) уведомляет гражданина о направлении его обращения на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией.

Ответ на обращение подписывается руководителем органа местного самоуправления, должностным лицом либо уполномоченным на то лицом.

Письменное обращение, поступившее в орган местного самоуправления, рассматривается в течение 30 дней со дня его регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса материалов, 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 его.

Гражданин может обратиться на личный прием в органы местного самоуправления, который проводится их руководителями и уполномоченными на то лицами. Информация о месте приема, а также об установленных для приема днях и часах доводится до сведения граждан.

При личном приеме гражданин предъявляет документ, удостоверяющий его личность. Содержание устного обращения заносится в карточку личного приема гражданина. В случае, если изложенные в устном обращении факты и обстоятельства являются очевидными и не требуют дополнительной проверки, ответ на обращение с согласия гражданина может быть дан устно в ходе личного приема, о чем делается запись в кар-

точке личного приема гражданина. В остальных случаях дается письменный ответ по существу поставленных в обращении вопросов. Письменное обращение, принятое в ходе личного приема, подлежит регистрации и рассмотрению в порядке, установленном порядке. В ходе личного приема гражданину может быть отказано в дальнейшем рассмотрении обращения, если ему ранее был дан ответ по существу поставленных вопросов.

7.7. Правотворческая инициатива граждан

Правотворческая инициатива граждан имеет сходство с законодательной (нормотворческой) инициативой. Она представляет собой право граждан в установленном порядке возбуждать перед органом, должностным лицом местного самоуправления вопрос о рассмотрении и возможном принятии ими в рамках их компетенции нормативного (индивидуального) акта.

С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан устанавливается нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования и не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. В случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Законом от 6 октября 2003 г.[1]

Проект муниципального правового акта, внесенный в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. В случае, если принятие муниципального правового акта, проект которого внесен в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, относится к компетенции коллегиального органа местного самоуправления, указанный проект должен быть рассмотрен на открытом заседании данного органа. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта муниципального правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы граждан, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

7.8. Публичные слушания

Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования по инициативе населения, представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования. Публичные слушания, проводимые по инициати-

[1] См.: статья 26 Федерального закона от 06.10.2003. № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2006) Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации //СЗ РФ. 06.10.2003, № 40, ст. 3822.

ве 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;
2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
3) проекты планов и программ развития муниципального образования;
4) вопросы о преобразовании муниципального образования.[1]

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 слушаний, заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта, другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования, опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

7.9. Общественные объединения

Общественные объединения играют значительную роль в рамках корпоративного самоуправления на местах. Местное самоуправление, являясь не только институтом публичной власти, но и институтом гражданского общества, достаточно активно сотрудничает с другими элементами гражданского общества. Особенно важны его поддержка и его сотрудничество с таким элементом гражданского общества, как общественные объединения, которые являются важным каналом экспериментирования в области поиска и отработки новых форм самоуправленческой активности населения и существенным источником информации о проблемах, запросах жителей.

Общественные объединения являются, с одной стороны, средством информирования граждан, выявления проблем, с другой — важным средством разрешения данных проблем, самореализации гражданами своих запросов. Для органов местного самоуправления общественные объединения являются дополнительным (по отношению к самим себе) средством удовлетворения запросов людей. В этом плане особенно велика роль органов общественной самодеятельности: уличных, домовых, дворовых комитетов, студенческих советов общежитий и т.д.

Безусловно, общественники не должны подменять работников местного аппарата власти, муниципальных и иных предприятий, организаций. Самодеятельные организации населения должны работать не вместо органов местного самоуправления и их служб, а вместе с ними.[2]

Общественные объединения являются одним из каналов контроля со стороны населения за деятельностью государственных и местных органов. Им присущее качество представительства, поскольку они представляют интересы своих членов (участников) и определенных групп населения, чьи взгляды и интересы они выражают.

---

[1] См.: статья 28 Федерального закона от 06.10.2003. № 131-ФЗ (ред. от 16.10.2006) Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации //СЗ РФ. 06.10.2003, № 40, ст. 3822,

[2] См.: Ямпольская Ц.А. Органы общественной самодеятельности среди других форм общественной активности граждан // Общественные организации и органы общественной самодеятельности. М., 1985. С. 69.

Контрольные вопросы и задания

1. Кто определяет структуру органов местного самоуправления?
2. Кто определяет численный состав и сроки полномочий представительных органов местного самоуправления?
3. Назовите объекты, находящиеся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления.
4. В чем состоит неприкосновенность депутата и выборного должностного лица местного самоуправления?
5. Имеет ли право представительный орган местного самоуправления отменить постановление главы муниципального образования, если оно противоречит Конституции РФ?
6. Назовите права гражданина при рассмотрении его жалобы.
7. В каких случаях представительные органы местного самоуправления могут не избираться?
8. Каковы особенности правового положения исполнительных органов местного самоуправления?
9. Какие модели образования органов местного самоуправления наиболее эффективны и почему?
10. Каковы порядок формирования и полномочия финансово-ревизионного органа местного самоуправления?
11. Какие основные отличия имеются в соотношении правового статуса представительного и исполнительного органа местного самоуправления?
12. Могут ли органы территориального общественного самоуправления иметь собственность, заниматься предпринимательской деятельностью являются ли они юридическими лицами
13. Какие особенности в развитии законодательной базы местного самоуправления, ее задачи и противоречия?
14. В чем заключалась земская и городская реформы Александра II?
15. Назовите основные причины реформирования местных органов власти в конце 80-х гг. XX в. Дайте характеристику Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» от 9 апреля 1990 г. Проведите сравнительный анализ Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. и Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6 октября 2003 г.

Задача. Заполните сравнительную таблицу:

№ п/п	Признаки для сравнения	Выборы должностного лица местного самоуправления	Муниципальные служащие
1.	Способы замещения должности		
2.	Основные полномочия		
3.	Предъявляемое требование		
4.	Основания освобождения от должности		

Внесите в словарь юридические термины:

— организационные правовые основы;
— представительные органы местного самоуправления;

— заседание (сессия);
— постоянные комиссии;
— временные комиссии;
— правовой статус депутата;
— исполнительный орган местного самоуправления;
— глава муниципального образования.

Тесты

1. ***Высшее непосредственное выражение воли населения муниципального образования по важнейшим вопросам местного значения, в результате которого принимается обязательное на всей территории муниципального образования решение — это:***
   а) муниципальные выборы;
   б) местный референдум;
   в) сход граждан.

2. ***Что из перечисленного ниже относится к основным формам непосредственного осуществления народом местного самоуправления?***
   а) муниципальные выборы;
   б) собрания (сходы) граждан;
   в) территориальное общественное самоуправление;
   г) обращения граждан в органы местного самоуправления.

3. ***Какие из перечисленных вопросов не могут быть вынесены на местный референдум?***
   а) об изменении границ территорий муниципальных образований;
   б) об отзыве депутата или выборного должностного лица;
   в) о запрещении строительства какого-либо объекта на территории муниципального образования.

4. ***Решение местного референдума признается принятым при условии, что референдум признан состоявшимся:***
   а) если за него проголосовало более 50% населения;
   б) если за него проголосовало 50% населения;
   в) не имеет значения, если референдум признан состоявшимся.

5. ***Обращения граждан по поводу прав, свобод и охраняемых законом интересов, нарушенных действиями или бездействием органа или должностного лица, в том числе предоставлением недостоверной информации.***
   а) ходатайство;
   б) заявление;
   в) жалоба;
   г) предложение.

Тема 8

Муниципальное избирательное право

8.1. Понятие муниципальных (местных) выборов

Конституция РФ определяет выборы как высшее непосредственное выражение власти народа (часть 3 статьи 3), как способ осуществления гражданами не только государственной власти, но и местного самоуправления (ч. 2 ст. 3, ч. 2 ст. 130). Муниципальные выборы являются способом формирования местной публичной власти, депутатского корпуса представительных органов местного самоуправления, а также замещения должностей глав муниципальных образований. Следует отметить, что в уставах муниципальных образований может быть расширен круг должностных лиц местного аппарата власти, подлежащих избранию.

Для выборов характерен ряд черт.

1. Выборы являются одним из основных институтов прямой демократии, выражения непосредственного волеизъявления населения и принятия им публичных кадровых решений. В ст. 2 Закона об основных гарантиях избирательных прав[1] выборы определены как форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемая в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

2. Выборы являются формой проявления народовластия и представительного властвования населения, актом непосредственного коллективного гражданского волеизъявления.

При этом следует иметь ввиду, что современное законодательство о местном самоуправлении предусматривает два уровня представительства непосредственное и опосредованное, — и возможность формирования органов местного самоуправления как непосредственно гражданами, так и самими представительными органами местного самоуправления. Так, представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав района, депутатов представительных органов данных поселений. По сути, это проявление непрямых двухстепенных выборов. Непрямые выборы применяются при избрании главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления.

3. Выборы представляют собой сферу соединения институтов прямой и представительной демократии. Однако в их основе лежит главный институт прямой демократии — непосредственное голосование избирателей. Непрямые выборы органов местного самоуправления в своей основе также имеют выборы, поскольку органы местного самоуправления, становящиеся субъектами непрямых выборов, сами избираются непосредственно гражданами. Это позволяет рассматривать непрямые выборы, осуществляемые органами местного самоуправления, как продолжение прямых выборов.

---

[1] См.: Федеральный закон от 12.06.2002. № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2006) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.06.2002, № 24, ст. 2253.

4. Выборы являются формой осуществления конституционных прав, свобод граждан, таких как право избирать и быть избранным, право на участие в управлении делами государства непосредственно и через представителей (ч. 1, 2 и 3 ст. 32 Конституции РФ).

Избирательные права также включают право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях.

5. Выборы обеспечивают выявление насущных социальных приоритетов, на которые должны ориентироваться представительные органы местного самоуправления.

6. Выборы по масштабам и широте участия разных слоев местного населения представляют собой общемуниципальное мероприятие.

7. Выборы помогают укреплять гражданское общество, выявляя в обществе различные позиции, интересы, обеспечивая их организационное оформление и взаимное согласование.

Муниципальные (местные) выборы в широком смысле — это общемуниципальное мероприятие, в ходе которого избиратели муниципальных образований осуществляют конституционное право непосредственно и самостоятельно путем голосования формировать органы местного самоуправления и участвовать в его осуществлении, сочетающее в себе формы представительной и непосредственной демократии, упорядочивающее и структурирующее местные сообщества жителей.

В узком смысле **выборы** — это совокупность организационно-правовых мероприятий по избранию депутатского состава местных представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Выборы в обоих смыслах, безусловно, явление более масштабное и содержательное, чем только акт голосования избирателей в установленный день. Голосование является лишь одним из этапов избирательного процесса наряду с составлением списков избирателей, выдвижением кандидатов, их регистрацией, предвыборной агитацией и другими выборными институтами.

Виды выборов. Выборы бывают очередные, дополнительные, досрочные, повторные.

Очередные выборы проводятся в связи с истечением установленного законом срока полномочий представительного органа местного самоуправления, главы муниципального образования. Они назначаются таким образом, чтобы вновь избранные органы местного самоуправления в идеале смогли приступить к исполнению полномочий сразу после истечения срока полномочий у ранее избранных органов. Таким образом, главная целевая установка очередных выборов — обеспечение преемственности муниципальной власти.

Дополнительные выборы направлены на замещение вакантных депутатских мандатов в представительном органе местного самоуправления работающего созыва. Такая вакансия может образоваться после отзыва депутата, перехода его на работу, несовместимую с депутатским мандатом, по иным причинам. В случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по многомандатному округу, дополнительные выборы назначаются тогда, когда в округе оказываются замещенными 2/3 мандатов. Дополнительные выборы не проводятся тогда, когда до истечения срока полномочий представительного органа работающего созыва осталось менее одного года. Цель дополнительных выборов — обеспечение максимального уровня представительности муниципальной власти.

Досрочные выборы проводятся в связи с досрочным прекращением полномочий представительного органа местного самоуправления в целом, главы муниципального образования. Применительно к представительному органу местного самоуправления при досрочных выборах речь идет не о заполнении отдельных депутатских вакансий, а о новых общих выборах. От очередных выборов эти общие выборы отличаются их чрезвы-

чайным характером и необходимостью в короткие сроки восстановить представительную муниципальную власть.

Повторные выборы проводятся тогда, когда очередные, досрочные выборы признаются несостоявшимися или недействительными, или кандидат, избранный по одномандатному или многомандатному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица. Повторные выборы депутатов, выборных должностных лиц в случае, если представительный орган местного самоуправления остался в неправомочном составе, проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными. В иных случаях повторные выборы проводятся не позднее чем через один год со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными. Повторные выборы не назначаются и не проводятся, если в их итоге депутаты не могут быть избраны на срок более одного года. Повторные выборы следует отличать от повторного голосования — так называемого второго тура голосования. При повторном голосовании не начинается новая избирательная кампания, а лишь проводится акт голосования по двум кандидатам, набравшим на первичных выборах наибольшее число голосов.

Выборы проводятся посредством избирательной кампании. **Избирательная кампания** — это деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении (проведении) выборов, до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

8.2. Муниципальное (местное) избирательное право

В процессе подготовки и проведения выборов возникают многочисленные общественные отношения: между жителями, общественно-политическими, иными негосударственными объединениями, государственными, муниципальными органами, другими субъектами, подвергаемые правовому регулированию нормами права, которые устанавливают определенный порядок выборов и принципы их проведения.

Совокупность таких правовых норм составляет подотрасль муниципального права — муниципальное избирательное право, которое является составной частью российского избирательного права в целом. Предметом регулирования муниципального избирательного права являются муниципальные (местные) выборы.

Муниципальное избирательное право — система конституционных и законодательных и муниципальных норм права, регулирующих общественные отношения в процессе подготовки и проведения местных выборов.

Поскольку выборы — совокупность последовательных организационно-правовых действий, в системе муниципального избирательного права выделяют этапные институты:[1]

а) назначения выборов;
б) составления и уточнения списков избирателей
в) образования избирательно-территориальных единиц и системы избирательных комиссий;
г) выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты или на выборные должности;
д) основ ведения и форм выборной борьбы;

[1] См.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.

е) порядка голосования и подведения итогов голосования и выборов;
ж) порядка проведения повторных, дополнительных выборов;
з) обжалования действий избирательных комиссий и проч.

К институтам муниципального избирательного относится совокупность материальных правовых норм, устанавливающих статус отельных участников избирательного процесса; их называют статусные институты.[1] Это следующие институты:

а) статуса избирателей;
б) статуса избирательных объединений и их блоков;
в) статуса кандидатов в депутаты и на выборные должности;
г) статуса доверенных лиц кандидатов, групп поддержки кандидатов;
д) статуса наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений и блоков, иных субъектов;
е) статуса избирательных округов и избирательных участков;
ж) статуса избирательных комиссий разного уровня, членов избирательных комиссий с решающим голосом и с совещательным голосом;
з) статуса журналистов и средств массовой информации;
и) статуса органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц государственного и местного аппаратов власти;
к) охранительные: уголовно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые.

Совокупность этапных институтов составляет процессуальное, а совокупность статусных институтов составляет материальное избирательное право.

Муниципальное избирательное право в выделенном значении называют избирательным правом в объективном смысле. Наряду с ним выделяют субъективное избирательное право как право граждан избирать (т.е. выступать в роли избирателей) и быть избранными (т.е. выступать в роли кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избранных депутатов, выборных должностных лиц). Право избирать определяется как активное избирательное право, а право быть избранным — как пассивное.

Источники муниципального избирательного права. Муниципальное избирательное право имеет свою систему формальных нормативных источников. Отправное значение имеет, конечно, Конституция РФ (ст.ст. 3, 32, 130, 133 и др.). Избирательное законодательство должно соответствовать также международно-правовым стандартам. Международные стандарты выборов содержат, например, Международный пакт о гражданских и политических правах (ст.ст. 5, 25), Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст.ст. 3, 17), Декларация о критериях свободных и честных выборов.

Развернутое регулирование выборов на федеральном уровне обеспечивают Законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"[2]. Последний Закон имеет выборочное действие. Он применяется лишь тогда, когда выборы органов местного самоуправления не могут быть проведены на основе актов конкрет-

---

[1] См.: Там же.

[2] См.: Федеральный закон от 26.11.1996. № 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан российской федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»)// СЗ РФ. 02.12.1996. № 49, ст. 5497.

ных субъектов Федерации, муниципальных образований, например, ввиду их неконституционности. Этим Законом утверждено Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Федеральное избирательное законодательство применительно к местным выборам является гарантом реальности, демократизма местного выборного процесса, действенности конституционных норм о праве граждан избирать и быть избранными. Отсюда и содержательная направленность федеральных законов, отражающаяся уже в их наименованиях.

В субъектах РФ основными источниками местного избирательного права наряду с их конституциями, уставами являются законы субъектов РФ о местном самоуправлении и о выборах органов местного самоуправления. В ряде субъектов РФ приняты избирательные кодексы, регулирующие организацию как выборов уровня субъекта Федерации, так и местных выборов (г. Москва[1], Алтайский край, Воронежская область, Свердловская область). Нормы избирательного права содержатся также в уставах муниципальных образований.

В случае принятия в период избирательной кампании закона или устава муниципального образования, содержащих положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения выборов, либо в случае внесения в указанный период в закон или устав муниципального образования изменений и дополнений, касающихся порядка подготовки и проведения выборов, данные акты, изменения и дополнения не имеют обратной силы и применяются только к выборам, назначенным после их вступления в силу.

8.3. Муниципальная (местная) избирательная система

Термин «избирательная система» используется в широком и узком смысле. Под **избирательной системой** понимают совокупность общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения муниципальных выборов, а также осуществления взаимоотношений между избирателями и депутатами.

Под муниципальной (местной) избирательной системой понимают порядок выборов в органы местного самоуправления, проводимые в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления.

Термин «избирательная система» имеет и иной, усеченный смысл, когда он употребляется применительно к порядку определения результатов голосования. В этом смысле по способу распределения депутатских мандатов между кандидатами различаются мажоритарная и пропорциональная избирательная системы.

Суть мажоритарной системы заключается в разделении избирательной территории на несколько территориальных округов, от каждого из которых избирается один или несколько кандидатов (по числу депутатских мандатов, положенных на округ) на основе абсолютного или относительного большинства голосов. Независимо от числа мандатов, положенных на избирательный округ, каждый из кандидатов в юридическом смысле ве-

[1] См.: например Закон г. Москвы от 06.07.2005. № 38 (ред. от 15.02.2006) «Избирательный кодекс города Москвы»// «Вестник Мэра и Правительства Москвы», № 43, 01.08.2005, «Ведомости Московской городской Думы». № 8 (ст. 166), 19.08.2005,

дет борьбу за свой мандат со всеми иными претендентами. Разновидностью мажоритарной системы являются выборы глав муниципальных образований. Здесь территории избирательной единицы и муниципального образования совпадают.

Пропорциональная система предполагает, что депутатские места в представительном органе распределяются между списками кандидатов от разных избирательных объединений и блоков в зависимости от числа голосов, полученного каждым списком в рамках единой избирательной территории (единого избирательного округа), охватывающей всю территорию муниципального образования. Предвыборная борьба при пропорциональной системе ведется не между отдельными кандидатами, а между списками кандидатов. Депутатские мандаты распределяются вначале между последними, и уже после этого начинается распределение мандатов внутри отдельных списков между входящими в них кандидатами.

В субъектах РФ при проведении местных выборов в настоящее время преобладает мажоритарная избирательная система. Тот же подход предусматривает Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Хотя, например, Избирательный кодекс Свердловской области предусматривает право муниципальных образований в собственных уставах закреплять в соответствии с федеральным и областным законодательством как мажоритарную, так и пропорциональную системы выборов (п. 5 ст. 7).

Принципы избирательной системы. Под принципами избирательной системы следует понимать основополагающие, руководящие начала, идеи, положенные в основу формирования выборных органов государственной власти.

О демократизме любой избирательной системы мы можем судить, прежде всего, по наличию демократических принципов и их реальности, по наличию гарантий свободы выборов и совершенству их механизма, по наличию у избирателей права отзыва избранных лиц и реальности этого права.

Принципы избирательного права делятся на три группы. Первая включает исходные принципы выборов как политико-правового института, вторая — принципы организации выборов, третья — принципы правового положения граждан в сфере выборов.

Исходными для выборов являются принципиальные положения, в совокупности составляющие основы конституционного строя. Это принципы народовластия, приоритета прав и свобод, федерализма, единства системы государственной власти, признания и гарантирования местного самоуправления, идеологического и политического многообразия и др.

Принципы организации выборов. На основе анализа избирательного законодательства принципов могут быть выделены следующие принципы проведения выборов:

1. территориальный принцип выборов;
2. петиционный принцип (обязанность кандидатов на выборные должности составлять и делать достоянием гласности программу своей деятельности);
3. принцип добровольности;
4. принцип состязательности;
5. принцип альтернативности;
6. принцип гласности;
7. принцип несовместимости депутатского мандата с занятием определенных государственных должностей или коммерческой деятельностью;
8. принцип контроля и ответственности.

Принципы правового положения граждан в сфере выборов. В соответствии с ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», указано четыре принципа:

1. всеобщее избирательное право
2. равное избирательное право
3. прямое избирательное право
4. тайное голосование.

Эти принципы в качестве основных обязательных требований и условий выделяются на основе положений Конституции РФ и законодательных актов, регулирующих порядок проведения выборов в органы местного самоуправления.

Международные стандарты проведения выборов, основанные на положениях Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г, Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод 1952 г., позволяют выделить такие международные признанные принципы как то, что выборы должны быть свободными, справедливыми и подлинными.

В качестве принципа указывается также добровольность, т.е. выборы должны быть свободными и добровольными и никто не вправе воздействовать на гражданина и принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его волеизъявление.

8.4. Стадии избирательного процесса и их правовое регулирование

Под **избирательным процессом** следует понимать совокупность процессуальных государственно-правовых норм, регулирующих порядок организации и проведения выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Избирательный процесс состоит из упорядоченной совокупности стадий, соблюдение, охрана и защита которых гарантируется конституциями, иными законами и актами, деятельностью соответствующих органов государственной власти и общественно-политических организаций.

К основным стадиям избирательного процесса относятся:

1. Назначение выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом в соответствии со сроками, установленными конституциями, законами, уставами.
2. Составление списков избирателей.
3. Формирование избирательных округов.
4. Формирование избирательных участков.
5. Формирование избирательных комиссий.
6. Выдвижение кандидатов и их регистрация.
7. Проведение предвыборной агитации.
8. Проведение голосования и подсчета голосов.
9. Установление результатов выборов и их опубликование.

Рассматривая основные стадии избирательного процесса по подготовке выборов, следует отметить, что в Федеральном законе от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подробно рассматривается процедура назначения выборов (ст. 10). Выборы назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. Решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума является факт нахождения места жительства гражданина Российской Федерации на соответствующей территории, который устанавливается органами регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

В статье 18 подробным образом описывается процедура образования избирательных округов, округа референдума. Для проведения выборов на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа.

Избирательный округ — территория, которая образована (определена) в соответствии с законом и от которой непосредственно гражданами Российской Федерации избираются депутат (депутаты), выборное должностное лицо (выборные должностные лица).

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

— Центральная избирательная комиссия РФ;
— избирательные комиссии субъектов РФ;
— избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии;
— территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
— участковые избирательные комиссии.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав детально регламентирует порядок выдвижения и регистрации кандидатов. **Кандидат** — лицо, выдвинутое в установленном порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате представительного органа).

Граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Предвыборной агитацией признаются осуществляемые в период избирательной кампании:

— призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);
— выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;
— описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);
— распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
— распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;
— деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;
— иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Голосование — это решающая стадия избирательного процесса. В процессе голосования избиратель выражает свою гражданскую позицию посредством подачи «голоса» за кандидата или список кандидатов.

Подсчет голосов и официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, референдума, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), голосов участников референдума, поданных по позициям «Да» и «Нет», осуществляется соответствующей комиссией в порядке и в сроки, которые установлены законом, но не позднее чем через один месяц со дня голосования.

8.5. Гарантии реализации избирательных прав граждан.

Под **гарантиями свободы выборов** понимаются условия и средства обеспечивающие избирателям реальную, осознанную и ответственную свободу волеизъявления.

Условия — это политический режим, в котором осуществляются выборы.

Средства — это механизм и материальные источники, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателям.

Существуют общие и специальные гарантии свободы выборов.

Система специальных гарантий состоит из:

1. политических;
2. организационных;
3. материальных;
4. правовых санкций.

К политическим гарантиям относятся:

— демократизм выдвижения кандидатов на выборные должности;
— равноправие избирателей на выборах;
— свобода предвыборной агитации;
— гарантии деятельности кандидатов на выборные должности;
— право избирателей на отмену ранее принятого решения о выдвижении кандидата;
— добровольность принятия мандата;
— обязанность кандидатов на выборные должности составлять и делать достоянием гласности программу своей деятельности;
— добровольность участия в голосовании;
— контроль за ходом выборов;
— ответственность избранных лиц за свою деятельность перед избирателями.

Организационные гарантии слагаются из следующих правил:

1. правило, по которому никто не может быть включен более чем в один список;
2. правило, по которому кандидаты в депутаты не могут состоять членами окружных и участковых избирательных комиссий того округа, в котором они выдвинуты кандидатами в депутаты;
3. правило, по которому кандидаты на выборные должности освобождаются от производственных или служебных обязанностей для участия в предвыборных мероприятиях;
4. правило, по которому государственные и общественные органы, руководители предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории избирательного округа, обязаны оказать кандидату на выборную должность содействие в организации встреч с избирателями, проведении предвыборных собраний, в получении необходимых справочных и информационных материалов;

5. правило личного тайного голосования;
6. правило публичного опечатывания и вскрытия избирательных урн, гласного подсчета голосов избирателей;
7. правило несовместимости мандата избранного лица с занятием определенных должностей.

Материальные гарантии свободы выборов обеспечиваются порядком формирования средств избирательных фондов из средств:

— выделенных кандидату Центральной избирательной комиссией;
— собственных средств кандидата;
— выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой избирателей;
— добровольных пожертвований юридических лиц.

Правовые гарантии, или правовые санкции как вид гарантий выборов.

— право граждан на обжалование неправильностей в списке избирателей;
— закрепление законами о выборах неприкосновенности кандидатов в депутаты;
— запрещение выборной агитации за или против кандидата за день до выборов;
— признание недействительными выборов, проведенных с нарушением законов о выборах;
— право окружной избирательной комиссии на обращение в суд об аннулировании выдвижения кандидата, если он ведет предвыборную кампанию, грубо нарушая законы о выборах и этические нормы;
— право кандидатов обжаловать в суд результаты выборов;
— привлечение к уголовной и административной ответственности лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан, законов о выборах.

Гарантией реализации принципа всеобщего избирательного права является то, что в выборах вправе принимать участие все жители муниципальных образований при минимуме ограничительных цензов, не подлежащих расширительному толкованию.

Следует отметить, что понятия «жители муниципального образования» и «корпус избирателей муниципального образования» не совпадают. Корпус избирателей в численном отношении всегда будет уже, чем совокупность местных жителей. Однако принцип всеобщего избирательного права нацеливает на привлечение к выборам наиболее деятельной части местного населения. В федеральном законодательстве и в законодательстве субъектов федерации четко формулируются **ограничительные избирательные цензы**, называющие категории лиц, не имеющих права участвовать в выборах. Рассмотрим эти цензы и ограничения.

1. *Наличие гражданства РФ*. До последнего времени иностранцы, лица без гражданства не вправе были участвовать в местных выборах, как и в любых иных выборах в Российской Федерации. Этот подход покоился на двух основных положениях: на законодательном определении субъектов права избирать и быть избранными (в качестве последних назывались именно граждане РФ) и на отрицании за иностранцами и лицами без гражданства права избирать и быть избранными в любые органы власти на территории нашей страны.

В настоящее время положение изменилось. В списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления, для участия в местном референдуме в соответствии с международными договорами РФ и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов федерации включаются иностранные граждане, отвечающие иным избирательным цензам и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, референдум.

Допуская иностранцев к участию в местных выборах, российский законодатель использовал имеющийся опыт других стран. Так, согласно ст. 28 Основного закона ФРГ, на выборах в округах и в общинах лица, обладающие гражданством государства — члена Европейского сообщества, в равной мере могут избирать и быть избранными в соответствии с правовыми условиями Сообщества.[1]

Правом избирать и быть избранными на местных выборах обладают и те российские граждане, которые одновременно обладают гражданством другого государства (других государств). Данный вывод следует из предписания ч. 2 ст. 62 Конституции РФ. Следует оговориться, что двойное или множественное гражданство не является препятствием для деятельного участия в местных выборах, если их носители отвечают и иным ограничительным цензам, введенным законодателем.

Таким образом, из числа избирателей на местных выборах исключаются лица без гражданства, а также иностранные граждане тех государств, с которыми у Российской Федерации отсутствуют соответствующие договоренности.

2. *Возрастной ценз*. Федеральный законодатель, однозначно определяя условием обладания активным избирательным правом (право избирать) достижение 18-летнего возраста для выборов любого уровня, применительно к пассивному избирательному праву (право быть избранным) вводит лишь минимальные возрастные пределы, которые субъекты федерации в своих законодательных актах, устанавливая нормы о возрасте для пассивного избирательного права, не могут превышать. Среди подобных норм содержится и норма, вводящая минимальный возрастной предел для кандидатов на должность глав муниципальных образований, депутатов местных представительных органов, — минимальный возраст кандидатов не может превышать в данном случае 21 года. Таким образом, субъекты РФ вправе устанавливать возраст для обладания правом избираться на должность главы муниципального образования, в представительные органы местного самоуправления, но этот возраст должен определяться в пределах от 18 лет до 21 года включительно и не может быть более 21 года. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Исходя из приведенной нормы законодатель Омской области установил, что право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления принадлежит каждому гражданину РФ, достигшему на день выборов 18-летнего возраста; право избирать главу муниципального образования также возникает с 18-летнего возраста, а право быть избранным на эту должность возникает у граждан, достигших на день выборов 21 года. Эти же возрастные цензы введены в Челябинской области, многих других субъектах федерации.

Для активного избирательного права лицо должно достичь 18-летнего возраста ко дню или на день официального голосования, следовательно, в списки избирателей необходимо включать и тех лиц, которые не достигли 18-летнего возраста, но достигнут его на день голосования. В графе о возрасте напротив фамилий таких избирателей проставляются день и месяц рождения. Вправе ли названные избиратели до достижения 18-летнего возраста голосовать досрочно, если досрочное голосование предусмотрено? Современное законодательство прямого ответа на этот вопрос не дает, однако то обстоятельство, что право избирать законом связывается с достижением 18-летнего возраста, заставляет ответить на поставленный вопрос отрицательно. Возраст пассивного избирательного права должен наступить также ко дню или на день голосования.

Не применяется возможность снижения возраста избирательного права в порядке, предусмотренном в ст. 27 ГК РФ как гражданско-правовой институт эмансипации. **Эмансипация** заключается в объявлении полностью дееспособными несовершеннолетних,

[1] См.: Конституции зарубежных государств / Сост. В.В. Маклаков. М., 1996. С. 165.

достигших 16 лет, если они работают по трудовым договорам, контрактам, занимаются предпринимательской деятельностью. Однако она не может применяться к публично-правовым избирательным отношениям.

3. *Ценз оседлости* — постоянного или преимущественного проживания на определенной территории (для активного избирательного права). Основанием для включения гражданина в список избирателей на конкретном избирательном участке является его проживание на территории этого участка.[1] Факт проживания гражданина на территории конкретного избирательного участка удостоверяется регистрацией его по месту жительства в органах регистрационного учета, коими, по общему правилу, выступают органы внутренних дел, а там, где они отсутствуют, — органы местного самоуправления.

Местом жительства является место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных законных основаниях. Местом жительства могут выступать жилые дома, квартиры, служебные жилые помещения, специализированные дома (общежития, гостиницы, приюты, дома маневренного фонда, дома для одиноких и престарелых, дома-интернаты), иные жилые помещения.

При регистрации гражданина по месту жительства органом регистрации в его паспорте производится соответствующая отметка; если регистрация производится по иным удостоверяющим личность документам, то гражданину выдается свидетельство о регистрации по месту жительства.

Итак, юридически значимый факт проживания гражданина на территории конкретного муниципального образования определяется как факт его постоянного или преимущественного проживания на этой территории. Данный факт удостоверяется в ходе его государственной регистрации и закрепляется отметкой в паспорте о регистрации по месту жительства или в свидетельстве о регистрации по месту жительства.

Законодатель особо оговаривает, во-первых, что установление помимо факта постоянного проживания лица на определенной территории еще и срока такого проживания не допускается; во-вторых, что пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов, референдумов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах, референдумах.

4. *Недееспособные граждане*, признанные таковыми по суду (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ), *не могут участвовать в выборах*. Согласно п. 1 ст. 29 ГК РФ, гражданин, который вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими, может быть признан судом недееспособным. Над ним устанавливается опека. Одного факта серьезного психического расстройства для лишения гражданина избирательного права недостаточно. Необходимо, чтобы суд признал гражданина недееспособным. Участие суда в подобных делах следует рассматривать как гарантию от необоснованного ограничения гражданской дееспособности, в том числе в сфере избирательного права.

5. *Лишаются избирательного права лица, отбывающие наказание* в местах лишения свободы по вступившему в силу приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). К данной

---

[1] См.: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»)// СЗ РФ. 02.12.1996, № 49, ст. 5497.

категории не относятся лица, подвергнутые административному аресту, в отношении которых избрана мера пресечения — заключение под стражу или вынесен обвинительный приговор суда либо не связанный с лишением свободы, либо предусматривающий лишение свободы, но на день голосования еще не вступивший в законную силу.

6. Не могут регистрироваться в качестве кандидатов *граждане РФ, в отношении которых вступило в силу решение суда о лишении их права занимать государственные и (или) муниципальные должности* в течение определенного срока, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока. Данное ограничение можно оценить как одну из форм ответственности, заключающейся в ограничении пассивного избирательного права.

7. Федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного числа сроков подряд.

8. Лицо, замещающее должность главы муниципального образования, досрочно прекратившее исполнение данных полномочий по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия населением либо отрешенное от указанной должности, не может быть выдвинуто кандидатом на выборах, назначенных в связи с названным обстоятельством. Очевидно, что на последующих выборах данного главы муниципального образования указанное лицо вновь обретает пассивное избирательное право.

9. Несовместимость депутатского мандата или должности с деятельностью иного рода. Депутаты, работающие на постоянной основе, выборные должностные лица не могут занимать иные оплачиваемые должности, заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Федеральные, региональные депутаты не могут быть депутатами представительных органов местного самоуправления, замещать выборные муниципальные должности, муниципальные должности муниципальной службы. Депутаты представительных органов местного самоуправления не могут замещать муниципальные должности муниципальной службы, быть депутатами представительных органов государственной власти.

Иные ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, могут устанавливаться только федеральным законом.

Заметим, что институт несовместимости мандата, должности с деятельностью иного рода, во-первых, касается только пассивного избирательного права; во-вторых, не является абсолютным препятствием для избрания депутатом или на выборную должность. Институт несовместимости ставит лицо в положение выбора. В рамках выборного процесса кандидат в депутаты или на выборную должность в заявлении о согласии баллотироваться должен указать, что в случае его избрания он обязуется оставить деятельность, несовместимую с полученным мандатом. Условием занятия выборной должности или признания депутатских полномочий является выполнение данного обязательства и реальное прекращение деятельности, несовместимой с полученным мандатом.

Каких-либо иных цензов, очерчивающих границы принципа всеобщего избирательного права, федеральное законодательство не предусматривает, в этой связи субъекты федерации и органы местного самоуправления не вправе вводить иные дополнительные ограничения.

Законодательство предусматривает ряд гарантий, призванных обеспечить осуществление *принципа всеобщего избирательного права*.

1. Включение избирателей в списки избирателей по избирательным участкам и возможность избирателей обжаловать неправильности в них или невключение их в список в административном и судебном порядке. В списки должны включаться все лица, по-

стоянно или преимущественно проживающие на территории своих избирательных участков. Включение избирателей в список производится независимо от их волеизъявления, поэтому нельзя, к примеру, имея место жительства на территории конкретного участка, отказаться от включения своей фамилии в список избирателей или попросить не включать ее в последний.

Избиратели, поселившиеся на территории участка после уточнения списка и представления его для всеобщего ознакомления (это делает участковая избирательная комиссия), а также избиратели, по какой-либо причине не включенные в список, включаются участковой избирательной комиссией в дополнительный список избирателей на основании документов, подтверждающих их место жительства на территории данного избирательного участка. Студенты и аспиранты дневной формы обучения, проживающие в общежитиях, включаются в список избирателей по месту нахождения общежитий. Военнослужащие, проживающие вне воинских частей, включаются в списки избирателей по месту их жительства на общих основаниях.

2. Организация избирательных участков с максимальным их приближением к избирателям. Это обеспечивается, в частности, правилом, согласно которому численность избирателей на участке не должна превышать 3 тыс.

3. Досрочное голосование избирателей на своих избирательных участках. Законодатель предусмотрел два вида досрочного голосования. Во-первых, в случае и в порядке, предусмотренных законом субъекта федерации, возможно досрочное голосование на избирательном участке в целом, но не ранее чем за 20 дней до дня голосования. Такое голосование проводится только в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях.

Во-вторых, допускается индивидуальное досрочное голосование. Избиратели, которые по тем или иным причинам будут отсутствовать в день основного голосования по месту своего жительства, могут проголосовать досрочно в помещении территориальной (окружной, муниципальной) избирательной комиссии за 4—15 дней до дня голосования или в помещении участковой комиссии за 1—3 дня до дня голосования.

4. Голосование по открепительным удостоверениям. Законом субъекта федерации в качестве альтернативы досрочного голосования может предусматриваться голосование в день выборов по открепительным удостоверениям. Гражданин, получив открепительное удостоверение в своей избирательной комиссии, может проголосовать по нему вне участка, на территории которого он проживает.

5. Образование избирательных участков в больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания избирателей. Избиратель, например, может неожиданно попасть в больницу вне пределов своего участка, поэтому создание участков в таких учреждениях является часто единственной возможностью для пребывающих в них избирателей осуществить избирательное право.

6. Выход с переносными избирательными ящиками в день голосования к избирателям, которые по состоянию здоровья не могут прибыть на свои избирательные участки.

7. Голосование по почте. Порядок голосования по почте при проведении выборов определяется Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 7 августа 2003 г.[1]

Принцип равного избирательного права означает, что в ходе выборов все их участники действуют на равных основаниях, в частности, все избиратели имеют равное число голосов по отношению друг к другу и это число совпадает с числом распределяемых на выборах мандатов. По общему правилу, на равных участвуют в выборах и все кандидаты, об-

[1] Вестник ЦИК РФ. 2003. № 9.

ладая равными правами и неся равные обязанности. Исключения из последнего правила могут устанавливаться только федеральным законом.

Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списков кандидатов) непосредственно. Непрямые выборы имеют два подвида.

Во-первых, это многостепенные выборы, при которых избиратели непосредственно формируют низовое звено представительной системы, а затем формирование каждого последующего вышестоящего звена представительных органов происходит путем делегирования в них депутатов нижестоящих представительных органов.

Во-вторых, это косвенные выборы, когда избиратели непосредственно формируют коллегию (коллегии) выборщиков, а те уже непосредственно избирают депутатов и должностных лиц. Выше указывалось, что в настоящее время предусмотрена возможность непрямых выборов глав муниципальных образований (они могут избираться представительными органами местного самоуправления), представительных органов муниципальных районов (посредством двухстепенных выборов).

Наиболее сложно обеспечить в процессе выборов принцип равного избирательного права. Вот почему законодатель особенно тщательно подходит к вопросу его обеспечения, организационно-правового гарантирования. В качестве гарантий равного избирательного права выступают следующие институты.

1. Личное голосование избирателей: голосование за других лиц не допускается. Можно в некоторых случаях оказывать избирателям помощь в заполнении избирательных документов, но нельзя вместо них осуществлять их право избирать. Сам избиратель также не вправе отказываться от своего права голоса в пользу других лиц или просить других лиц проголосовать за него.

Кандидаты в депутаты и на выборные должности лично участвуют в избирательной кампании. Заявление кандидата о его согласии баллотироваться оформляется им лично: оформление такого заявления от имени кандидата другим лицом в рамках отношений представительства не допускается. Лично должен оформлять кандидат и заявление об отказе от участия в выборах, в противном случае он считается продолжающим борьбу и сохраняющим статус кандидата.

2. Получение избирательных бюллетеней избирателем производится только при предъявлении им удостоверения личности. Избирательная практика идет по пути ограничения числа удостоверяющих личность документов, которые могут предъявляться для получения избирательных бюллетеней. В качестве таковых рассматриваются паспорт, удостоверение офицера, военный билет военнослужащего срочной службы, временное удостоверение личности гражданина РФ, выдаваемое на период оформления паспорта. Возможно предъявление и общегражданского заграничного паспорта, но лишь в том случае, если есть иные документы, подтверждающие его место жительства (свидетельство о регистрации по месту постоянного или преимущественного проживания). Кроме того, общегражданский паспорт заменяют паспорт моряка, справка установленной формы, выдаваемая гражданам РФ, находящимся в местах содержания под стражей, подозреваемым и обвиняемым. При допуске к выборам иностранных граждан они получают бюллетени при предъявлении вида на жительство. Любые иные документы (пенсионное удостоверение, водительские права, студенческий билет и т.п.) к рассмотрению не принимаются, чтобы исключить голосование за других лиц или неоднократное голосование.

3. Отметка в списке избирателей о выдаче избирательных бюллетеней. При получении избирательных бюллетеней избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его удостоверения личности и расписывается. Если избиратель не имеет возможности сделать необходимые записи и расписаться, то он

вправе воспользоваться помощью другого лица, в том числе и входящего в состав избирательной комиссии. Фамилия этого лица обязательно указывается в списке избирателей.

4. Голосование на дому осуществляется только по письменным заявлениям избирателей, оформляемым заранее или после прибытия к избирателю на дом членов участковой избирательной комиссии, осуществляющих голосование на дому. Данные об избирателях, проголосовавших вне помещения для голосования, вносятся в отдельный дополнительный список, в котором избиратель расписывается в получении бюллетеня, а член комиссии — в его выдаче, а в основном списке делается отметка о том, что избиратель проголосовал вне помещения для голосования. Число заявлений избирателей о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования, использованных и возвращенных бюллетеней отмечается в отдельном акте. Голосование на дому осуществляется с помощью переносных избирательных ящиков, надлежащим образом оформленных и опечатанных. Ни в коем случае нельзя использовать для этих целей сумки, портфели, дипломаты и другие вещи.

5. Наблюдение за процессом голосования и подсчета голосов кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений, блоков, иностранных (международных) наблюдателей, а также введение кандидатами, избирательными объединениями, блоками в состав избирательных комиссий членов комиссий с правом совещательного голоса.

6. Право получения нового избирательного бюллетеня. Если избиратель ошибается при заполнении бюллетеня, то он вправе получить новый бюллетень по возвращении старого; об этом делается отметка в списке избирателей, а испорченный бюллетень погашается, о чем составляется специальный акт. Данная мера может рассматриваться и как гарантия равного избирательного права, и как гарантия принципа всеобщего избирательного права.

7. Признание недействительными бюллетеней, в которых выделено большее число кандидатов, чем распределяется мандатов, или более чем один список кандидатов от избирательных объединений, блоков.

8. Проставление печати и подписей двух членов комиссии, организующей голосование, на каждый избирательный бюллетень во избежание подбросов бюллетеней.

9. Погашение неиспользованных бюллетеней после окончания голосования до вскрытия избирательных ящиков.

10. Признание решением участковой комиссии недействительными всех бюллетеней, находящихся в переносных избирательных ящиках, если в них обнаружено большее число бюллетеней, чем число указанных заявлений с просьбой о голосовании вне помещения для голосования.

Данное правило свидетельствует, что для законодателя в определенном смысле принцип равного избирательного права важнее принципа всеобщего избирательного права, поскольку несовпадение числа заявлений и бюллетеней, указывающее на возможный подброс бюллетеней, влечет исключение из процедуры подсчета данных вообще всех бюллетеней, заполненных на дому.

Это означает лишение проголосовавших на дому избирателей права голоса (лучше кого-то из добросовестных избирателей лишить права голоса, чем допустить нарушение принципа равного избирательного права вследствие подлога бюллетеней). Не подрывает ли данная законодательная мера и принцип равных выборов? Наверное, более оправданным было бы активное использование в подобных случаях существующих охранительных институтов.

11. Предоставление кандидатам, избирательным объединениям, группам избирателей права на бесплатное, равное время в теле-, радиоэфире и на равную газетную площадь для участия в предвыборной агитации.

Законодательно всем обеспечивает определенный равный минимум возможностей для участия в предвыборной борьбе с помощью средств массовой информации, не прибегая к полному уравниванию претендентов по объему, качеству используемого эфира, газетного материала.

Принцип равного избирательного права означает также невозможность существенного изменения правил избирательной кампании после ее начала. Изменение законодательства во время избирательной кампании распространяется только на последующие после его вступления в силу выборы.

12. *Тайное голосование*. Голосование на выборах является тайным, т.е. исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателя. Смысловое наполнение принципа тайного голосования означает действительно свободное, осознанное волеизъявление местного сообщества. Это возможно только при действительно свободном волеизъявлении каждого избирателя, на что направлено его ограждение от внешнего влияния в момент голосования и принятия выбора.

Тайное голосование для избирателя есть его право, но не обязанность. То есть избиратель вправе проголосовать и открыто, например, не заходя в кабину (помещение) для тайного голосования. Главное, чтобы такой способ голосования не содержал признаков предвыборной агитации. Если избиратель хочет воспользоваться тайным голосованием, то соответствующая комиссия обязана обеспечить ему это право. Следовательно, для избирательных комиссий обеспечение тайного голосования является их обязанностью.

А.И. Солженицын, оценивая принципы избирательного права, охарактеризовал тайное голосование негативно, поскольку оно обеспечивает душевную непрямоту или отвечает нуждам боязни.[1] Однако следует признать, что для современной России, в том числе применительно и к местным выборам, лучшим из существующих механизмов обеспечения действительного волеизъявления избирателей является тайное голосование.

Гарантиями осуществления тайного голосования являются:

1) Безымянность выдаваемых избирателям и опускаемых ими в избирательные ящики избирательных бюллетеней, так как на них не проставляются фамилии или иные данные голосующих.
2) Избиратель вправе заполнить избирательный бюллетень в отдельной кабине (отдельном помещении), изолирующей его от внешнего мира, где ему должны быть предоставлены условия для нормального ознакомления с содержанием бюллетеня и заполнения последнего.
3) В кабине (помещении) для тайного голосования может присутствовать только сам избиратель. Если он не имеет возможности самостоятельно заполнить бюллетень, то вправе пригласить на помощь любое лицо за исключением членов избирательных комиссий, наблюдателей. (В число названных лиц необходимо включить кандидатов, их доверенных лиц.) Фамилия лица, оказывавшего помощь избирателю, указывается в списке избирателей рядом с подписью избирателя о получении избирательных бюллетеней.
4) Заполненные избирательные бюллетени избиратели опускают в одни и те же безымянные избирательные ящики независимо от того, за кого они голосуют.
5) Тайна голосования обеспечивается и при досрочном голосовании. Избиратель самостоятельно заклеивает заполненные бюллетени в отдельный конверт, который после опечатывания и нанесения на него двух подписей членов избирательной комиссии (не избирателя) хранится до начала основного голосования.

---

[1] Солженицын А.И. Как нам обустроить Россию // Комсомольская правда. 1990. Сент. Спец. выпуск.

8.6. Назначение выборов

Муниципальные выборы организуются избирательными комиссиями при содействии органов государственной власти, органов местного самоуправления. Организация конкретных выборов включает мероприятия по их подготовке и проведению. В числе главных подготовительных действий назначение выборов, планирование избирательных мероприятий, структурирование избирательной территории путем образования избирательных округов, участков, формирование избирательных комиссий, составление списков избирателей на основе данных регистрации (учета) избирателей, финансирование выборов.

Проведение выборов выражается в выдвижении и регистрации кандидатов в депутаты, на выборные должности; информационных, в том числе агитационных отношениях; проведении голосования; установлении итогов голосования, выборов; их обнародовании.

В особом порядке организуется избрание глав муниципальных образований на сходах граждан, заседаниях представительных органов местного самоуправления. Собственно избирательное законодательство данные отношения прямо не регулирует. Названные выборы проводятся в соответствии с законодательством о местном самоуправлении.

Здесь выделяются две основные схемы организации выборных мероприятий:

1) избрание должностных лиц на сходах граждан;
2) избрание должностных лиц на заседаниях органов местного самоуправления.

В первом случае организацию избрания осуществляют должностные лица органов местного самоуправления, органы территориального общественного самоуправления, участники сходов, например, избранные в состав счетной комиссии. Подготовка и проведение таких выборов осуществляются в настоящее время на основании законодательства о местном самоуправлении, в том числе о сходах (собраниях, конференциях) граждан и территориальном общественном самоуправлении, регламентов сходов (собраний, конференций) граждан.

Во втором случае избрание организуют муниципальные должностные лица, профильные комитеты, комиссии органов представительной власти, работники аппарата органов местного самоуправления.

Выборы органов местного самоуправления в муниципальном образовании назначает его представительный орган местного самоуправления.[1] Решение о назначении выборов должно быть принято им не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган, выборное должностное лицо. В случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий. Голосование на выборах в органы местного самоуправления должно быть только в период через 70—80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

---

[1] См.: Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 12.07.2006) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (вместе с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»)// СЗ РФ. 02.12.1996, № 49, ст. 5497.

Голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

Если представительный орган местного самоуправления не назначит выборы в установленный срок, а также в случае отсутствия названного органа выборы назначаются и проводятся муниципальной избирательной комиссией:

а) в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутатов;
б) не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа.

При этом решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения срока официального опубликования решения о назначении выборов.

Если не только представительный орган местного самоуправления, но и избирательная комиссия не назначит в установленный срок муниципальные выборы или если муниципальная избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции. Такие выборы организует и проводит временная избирательная комиссия. Она формируется избирательной комиссией субъекта РФ в течение семи дней в количестве не более 15 членов. Есть особенности в порядке назначения выборов органов местного самоуправления вновь образуемого муниципального образования. Первые выборы его представительного органа, главы муниципального образования назначают органы государственной власти субъекта федерации в соответствии с законом субъекта РФ.

8.7. Образование избирательных округов и избирательных участков

Для проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления образуются одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа. На многомандатный округ может приходиться до пяти мандатов. Данное ограничение не применяется при выборах в орган местного самоуправления в округе, образованном в границах избирательного участка. Выборы глав муниципальных образований проводятся по единому избирательному округу, охватывающему всю территорию муниципального образования. Округа делятся на избирательные участки.

Избирательные округа. Одномандатные, многомандатные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на территории муниципального образования. Муниципальная избирательная комиссия не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему одномандатных, многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, муниципальных образований, населенных пунктов, входящих в каждый округ (если округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, муниципального образования, населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данных частей), указаны номер каждого избирательного округа, местонахождение каждой окружной комиссии или комиссии, на которую возложены полномочия окружной

комиссии, число избирателей в каждом округе. Представительный орган местного самоуправления утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, при этом он вправе до утверждения схемы округов вносить поправки в представленную схему.

Если представительный орган местного самоуправления отсутствует или не утвердил схему в установленный срок, то избирательная комиссия, организующая выборы, принимает одно из следующих решений:

а) если ранее утвержденная схема соответствует законодательным требованиям — о проведении выборов по прежней схеме округов;

б) если прежняя схема округов не соответствует законодательным требованиям или признана судом недействующей и не подлежащей применению, — о проведении выборов по схеме, утверждаемой ею не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Одномандатные, многомандатные округа должны образовываться с соблюдением ряда требований.

Во-первых, должно соблюдаться примерное равенство одномандатных округов по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — не более чем на 30%. При образовании многомандатных округов должно соблюдаться примерное равенство числа избирателей на один депутатский мандат. Отклонение числа избирателей в многомандатном округе от средней нормы представительства избирателей, умноженной на число депутатских мандатов в данном округе, не может превышать 10%, а в труднодоступных или отдаленных местностях — 15% от средней нормы представительства избирателей. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается законом субъекта РФ, вступившим в силу до дня официального опубликования решения о назначении выборов.

Во-вторых, при образовании округов на определенных законом субъекта федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Федерации может превышать указанный предел, но не более чем на 40%.

В-третьих, избирательный округ должен составлять единую территорию; не допускается образование округа из территорий, не граничащих между собой, за исключением анклавных территорий. При этом учитываются административно-территориальное деление субъектов РФ, территориальная организация муниципальных образований. Опубликование (обнародование) схемы одномандатных, многомандатных округов, включая ее графическое изображение, осуществляется представительным органом местного самоуправления, организующей выборы избирательной комиссией не позднее чем через пять дней после ее утверждения.

Избирательные участки. Для проведения голосования и подсчета голосов избирателей образуются избирательные участки. Участки образуются по согласованию с комиссиями не позднее чем за 45 дней до дня голосования главой муниципального образования, командиром воинской части (на территории части) на основании данных о числе избирателей, зарегистрированных на участке, из расчета не более чем 3 тыс. избирателей на каждом участке.

В местах временного пребывания избирателей (больницах, санаториях, домах отдыха, местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых и других местах временного пребывания), в труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях участки в исключительных случаях могут образовываться по согласованию с вышестоящей комиссией — не

позднее чем за пять дней до дня голосования. Такие участки входят в избирательные округа по месту их расположения или по месту приписки судна. При выборах в органы местного самоуправления законом субъекта РФ может быть установлен иной порядок отнесения участков, образованных на судах, находящихся в день голосования в плавании, к избирательным округам. В труднодоступных и отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, и на полярных станциях участки могут образовываться вышестоящей комиссией по согласованию с капитаном судна, начальником полярной станции, руководителями других объектов, расположенных в труднодоступных и отдаленных местностях. Списки участков с указанием их границ и номеров, мест нахождения участковых комиссий и помещений для голосования должны быть опубликованы главой муниципального образования не позднее чем за 40 дней до дня голосования.

8.8. Образование и организация деятельности избирательных комиссий

Подготовка и проведение муниципальных выборов осуществляется системой избирательных комиссий, возглавляемой Центральной избирательной комиссией (ЦИК) РФ. В указанную систему также входят избирательные комиссии субъектов федерации, муниципальных образований, окружные, участковые избирательные комиссии. В организации муниципальных выборов могут также принимать участие территориальные (районные, городские и другие) комиссии.

Правовая природа комиссий. Комиссии являются органами коллегиальными и в пределах своей компетенции независимыми от органов государственной власти, местного самоуправления, даже от органов, формирующих их. Акты, принятые комиссиями в пределах их полномочий, обязательны для всех участников выборов. Названные акты не подлежат государственной регистрации. Нет полного подчинения и между вышестоящими и нижестоящими комиссиями. В то же время решения вышестоящей комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для нижестоящих комиссий. Решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить соответствующие материалы на повторное рассмотрение комиссией, решение которой было отменено.

ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные комиссии являются государственными органами. Избирательные комиссии муниципальных образований входят в систему органов местного самоуправления. Следовательно, они должны наделяться статусом органов местного самоуправления. Их место в системе органов местного самоуправления должно определяться уставами муниципальных образований. Остальные комиссии являются общественными формированиями со специальным статусом. Данный статус задается исключительно избирательным законодательством. Законодательство о некоммерческих организациях к избирательным комиссиям неприменимо. ЦИК РФ, избирательные комиссии субъектов РФ обладают правами юридического лица. Территориальные комиссии и избирательные комиссии муниципальных образований могут наделяться такими правами.

Непосредственно за подготовку и проведение муниципальных выборов отвечают избирательные комиссии муниципальных образований (муниципальные комиссии), окружные, участковые комиссии. При проведении муниципальных выборов каждая предшествующая из них является вышестоящей для последующих. На основе обращения представительного органа местного самоуправления избирательная комиссия субъекта федерации может принять решение о возложении полномочий муниципальной комис-

сии на территориальную комиссию или наоборот. Из названных комиссий на постоянной основе работают муниципальные и территориальные комиссии. Они формируются на четырехлетний срок. Если срок полномочий данных комиссий истекает в период избирательной кампании, в которой они участвуют, то срок полномочий продлевается до окончания указанной кампании. Данное положение не применяется к муниципальным комиссиям при проведении повторных и дополнительных выборов депутатов представительного органа местного самоуправления. Хотя окружные комиссии действуют на непостоянной основе, они имеют довольно продолжительный срок полномочий: он истекает в день официального опубликования решения о назначении следующих соответствующих выборов. Полномочия участковых комиссий прекращаются по общему правилу через десять дней со дня официального опубликования результатов выборов.

Формирование комиссий. Муниципальные комиссии формируются соответствующими представительными органами местного самоуправления: территориальные комиссии — избирательными комиссиями субъектов РФ, окружные и участковые— вышестоящими для них комиссиями.

Для муниципальных, территориальных комиссий период, в который органы, формирующие такие комиссии, принимают предложения по их составу, должен составлять не менее одного месяца, а для окружных и участковых комиссий — не менее 10 дней. Муниципальные, окружные, территориальные, участковые комиссии формируются на основе предложений избирательных объединений, избирательных блоков, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания РФ, законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта РФ, представительном органе местного самоуправления. Это не полный перечень субъектов выдвижения. Так, при формировании муниципальных комиссий учитываются также предложения собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, избирательной комиссии муниципального образования предыдущего состава, избирательной комиссии субъекта федерации. Причем представительный орган местного самоуправления обязан назначить в состав муниципальной избирательной комиссии не менее двух членов по предложениям избирательной комиссии субъекта федерации.

В избирательную комиссию может быть назначено не более одного представителя от каждой политической партии, от каждого избирательного, иного общественного объединения, от каждого избирательного блока. Политическая партия, избирательное объединение, блок не вправе предлагать одновременно несколько кандидатур для назначения в состав одной комиссии. Государственные и муниципальные служащие не могут составлять более трети от общего числа членов комиссии. Указанное положение может не применяться при формировании участковых комиссий на избирательных участках, образованных на территориях воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов местностях.

Законодательно обеспечивается гарантированное осуществление избирательных прав граждан и в том случае, когда уполномоченные органы вовремя не формируют соответствующие комиссии. Если уполномоченные законом органы не назначат состав или часть состава комиссии в срок, установленный законом, либо если на соответствующей территории отсутствует указанный орган государственной власти, орган местного самоуправления, либо если соответствующая комиссия не сформирована, состав или часть состава муниципальной избирательной комиссии назначается избирательной комиссией субъекта РФ, иной комиссии — вышестоящей комиссией.

Избирательная комиссия может быть расформирована судом в случаях: а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего за собой признание ЦИК

РФ, избирательной комиссией субъекта РФ (в том числе на основании решения суда), недействительными итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов; б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии.

Компетенция комиссий. Полномочия, порядок деятельности избирательных комиссий, организующих муниципальные выборы, устанавливаются Конституцией РФ, Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан, осуществляют подготовку и проведение выборов. Они обязаны в пределах полномочий рассматривать поступившие к ним обращения о нарушении законодательства, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы. В период избирательных кампаний такие ответы должны даваться по общему правилу в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования. Ответы по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, даются немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются комиссиями не позднее чем в десятидневный срок.

Комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок (если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, — не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно) принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок. Комиссии обеспечивают информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, о ходе избирательной кампании, а также о кандидатах, избирательных объединениях, блоках, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

Избирательная комиссия муниципального образования обеспечивает следующее:

— контроль за соблюдением избирательных прав;
— подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления; издание необходимой печатной продукции;
— единый порядок распределения эфирного времени и печатной площади между зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками; установления итогов голосования, определения результатов выборов; опубликования итогов голосования и результатов выборов;
— меры по организации финансирования подготовки и проведения выборов; распределение выделенных из местного бюджета, бюджета субъекта федерации средств на финансовое обеспечение выборов; контроль целевого использования указанных средств;
— правовую, методическую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
— прослеживание сообщений органов местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов;
— рассмотрение жалоб (заявлений) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принятие мотивированных решений по указанным жалобам (заявлениям);
— осуществляет иные полномочия.

Окружная избирательная комиссия в своем округе:

— осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав;
— взаимодействует с органами государственной власти, органами местного самоуправления по вопросам, связанным с подготовкой и проведением выборов в округе;
— осуществляет регистрацию кандидатов;
— утверждает текст бюллетеня в округе;
— обеспечивает единый порядок голосования, подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, определения результатов выборов, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов выборов;
— определяет результаты выборов по округу;
— публикует в средствах массовой информации результаты выборов по округу;
— оказывает правовую, организационно-техническую помощь нижестоящим комиссиям;
— рассматривает жалобы (заявления) на решения и действия (бездействие) нижестоящих комиссий и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
— осуществляет иные полномочия.

Территориальная комиссия в рамках конкретных выборов может наделяться полномочиями избирательной комиссии муниципального образования (муниципальной комиссии), о чем уже говорилось. В таком случае она обладает полномочиями муниципальной комиссии. В других случаях территориальные комиссии, предназначенные прежде всего для организации и проведения выборов в органы государственной власти, могут осуществлять в ходе муниципальных выборов отдельные организационные действия.

Участковая комиссия на своем участке:

— информирует население об адресе и номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования;
— уточняет список избирателей, производит ознакомление избирателей со списком, рассматривает заявления об ошибках и неточностях в данном списке, решает вопросы о внесении в него изменений;
— обеспечивает подготовку помещений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования;
— обеспечивает информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, об избирательных объединениях, блоках, зарегистрировавших списки кандидатов;
— контролирует соблюдение порядка проведения предвыборной агитации;
— выдает открепительные удостоверения;
— организует на участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование;
— проводит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на участке, составляет протокол об итогах голосования и передает его в территориальную комиссию;
— объявляет итоги голосования на участке и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования либо заверяет указанные копии лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования;
— рассматривает в пределах своих полномочий жалобы (заявления) на нарушение избирательного законодательства и принимает по указанным жалобам (заявлениям) мотивированные решения;
— при обнаружении правонарушений составляет протоколы об административных правонарушениях (готовит материалы для таких протоколов) и направляет данные протоколы в правоохранительные органы или суд;
— обеспечивает хранение и передачу в вышестоящие комиссии документов, связанных с подготовкой и проведением выборов;
— осуществляет иные полномочия.

Организация деятельности комиссий. Деятельность комиссий осуществляется коллегиально и гласно. Комиссия приступает к работе, если ее состав сформирован не менее чем на две трети от установленного состава. Комиссия, действующая на постоянной основе, собирается на свое первое заседание не позднее чем на 15-ый день после вынесения решения о назначении ее членов с правом решающего голоса. При этом в состав комиссии должно быть назначено не менее 2/3 членов комиссии. Со дня первого заседания новой комиссии полномочия предыдущей комиссии прекращаются. Срок полномочий комиссии исчисляется со дня ее первого заседания.

Председатель муниципальной комиссии избирается тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов комиссии с правом решающего голоса в следующем порядке:

а) при наличии предложения избирательной комиссии субъекта РФ — по предложению данной избирательной комиссии;
б) в случае отсутствия предложения избирательной комиссии субъекта РФ — по предложениям, внесенным членами муниципальной комиссии с правом решающего голоса.

Если предложенная избирательной комиссией субъекта РФ кандидатура на должность председателя комиссии будет отклонена, избирательная комиссия субъекта РФ обязана предложить новую кандидатуру из числа членов муниципальной комиссии с правом решающего голоса. Закон умалчивает о том, что следует делать, если и вторая кандидатура будет отклонена. Надо, видимо, исходить из того, что в таком случае муниципальная комиссия самостоятельно решает вопрос о своем председателе. Председатели окружных, территориальных, участковых комиссий назначаются на должность из числа их членов с правом решающего голоса и освобождаются от должности непосредственно вышестоящими комиссиями. Заместитель председателя и секретарь комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов комиссии с правом решающего голоса.

Заседания комиссии созываются ее председателем по мере необходимости. Заседание также обязательно проводится по требованию не менее трети от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Член комиссии с правом решающего голоса обязан присутствовать на всех заседаниях комиссии.

Заседание любой комиссии, за исключением ЦИК РФ, является правомочным, если на нем присутствует большинство от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Комиссия по требованию любого ее члена, а также любого присутствующего на заседании члена вышестоящей комиссии обязана проводить голосование по любым вопросам, входящим в ее компетенцию и рассматриваемым комиссией на заседании в соответствии с утвержденной повесткой дня.

Решения комиссии об избрании, назначении на должность либо об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, а также о внесении предложений по кандидатурам на указанные должности, о финансовом обеспечении подготовки и проведения выборов, о регистрации кандидатов, списков кандидатов и об обращении в суд с заявлением об отмене их регистрации, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными, о проведении повторного голосования или повторных выборов, об отмене решения нижестоящей комиссии принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов комиссии с правом решающего голоса. Решения об освобождении от должности председателя, заместителя председателя, секретаря комиссии, замещающих указанные должности в результате избрания, принимаются тайным голосованием (за исключением случая освобождения от должности по личному заявлению). Решения комиссии по иным вопросам принимаются большинством голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса. При принятии комисси-

ей решения в случае равного числа голосов членов комиссии с правом решающего голоса, поданных «за» и «против», голос председателя комиссии (председательствующего на заседании) является решающим. Решения комиссии подписываются председателем и секретарем комиссии.

Члены комиссии с правом решающего голоса, несогласные с решением комиссии, вправе в письменной форме высказать особое мнение. Оно должно быть рассмотрено этой комиссией, отражено в ее протоколе, приложено к нему и доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей комиссии не позднее чем в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования, — незамедлительно.

Муниципальные, территориальные комиссии, действующие на постоянной основе и являющиеся юридическими лицами, имеют аппараты, структура и штаты которых устанавливаются указанными комиссиями самостоятельно. Замещение работниками аппаратов территориальных, муниципальных комиссий, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, соответственно должностей государственной службы субъекта РФ, муниципальной службы определяется законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Комиссии могут привлекать граждан к выполнению работ, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам.

Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно. Это обеспечивается, прежде всего, открытым характером их заседаний, иных проводимых ими мероприятий. Кроме того, при осуществлении участковой, территориальной комиссиями работы со списками избирателей, с бюллетенями, открепительными удостоверениями, протоколами об итогах голосования вправе присутствовать без особого разрешения члены вышестоящих комиссий, кандидаты, их доверенные лица, уполномоченные представители или доверенные лица избирательных объединений, блоков. Избирательная комиссия обязана обеспечить оповещение и возможность свободного доступа указанных лиц на свои заседания и к работе с вышеназванными документами. Открытый характер деятельности комиссий обеспечивается также тем, что на всех их заседаниях, при работе с названными документами, при подсчете голосов избирателей вправе присутствовать представители средств массовой информации.

Еще одно проявление гласности — введение зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, блоками, выдвинувшими своих кандидатов в состав избирательных комиссий, членов этих комиссий с правом совещательного голоса. Что касается участковых комиссий, то с момента начала их работы в день голосования, в дни досрочного голосования и до получения вышестоящей комиссией протокола об итогах голосования, а равно при повторном подсчете голосов избирателей на избирательных участках вправе присутствовать наблюдатели, в том числе иностранные (международные) наблюдатели.

8.9. Выдвижение кандидатов и их регистрация

Основные действующие лица в избирательной кампании — это кандидаты в депутаты и кандидаты на выборные должности. Граждане приобретают статус кандидатов через процедуру выдвижения. После их регистрации соответствующей избирательной комиссией они обретают статус зарегистрированных кандидатов.

Законом установлен период, включающий **выдвижение кандидатов, списков кандидатов**, а также сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов,

списков кандидатов либо иные формы поддержки выдвижения, при выборах в органы местного самоуправления, — не менее 20 дней. Выдвижение может начинаться с момента утверждения схемы избирательных округов, но не ранее даты назначения выборов.

Граждане, обладающие пассивным избирательным правом, могут быть выдвинуты кандидатами непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидатов может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, блоком. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, блоком. О выдвижении кандидата, списка кандидатов в избирательную комиссию представляется письменное уведомление. Форма уведомления, порядок его представления устанавливаются законом. Гражданин считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата после поступления в муниципальную (территориальную), окружную комиссию уведомления о выдвижении и заявления в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу. В этом заявлении указываются сведения биографического характера (фамилия, имя, отчество; дата, место рождения; образование; основное место работы или службы, занимаемая должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий); адрес места жительства; вид, серия и номер документа, удостоверяющего личность, наименование или код органа, выдавшего данный документ, и дата его выдачи; сведения о судимостях кандидата; гражданство, в том числе гражданство иностранного государства с указанием даты и оснований его приобретения) и дается обязательство в случае избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. Кандидат вправе заявить о своей принадлежности не более чем к одному общественному объединению, зарегистрированному в установленном законом порядке, и о своем статусе в этом общественном объединении при условии представления вместе с уведомлением документа, подтверждающего указанные сведения и заверенного постоянно действующим руководящим органом общественного объединения.

Вместе с уведомлением о выдвижении в комиссию должны быть представлены сведения о размере и об источниках доходов кандидата и о принадлежащем ему имуществе (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Сведения о размере и об источниках доходов представляются в виде копии налоговой декларации за год, предшествующий году назначения выборов (с отметкой налоговых органов). Если в соответствии с законодательством кандидат не обязан представлять налоговую декларацию, представляется справка о величине его доходов (включая пенсии, пособия, иные выплаты) за год, предшествующий году назначения выборов, — от юридических, физических лиц, являющихся налоговыми агентами, организаций, осуществляющих соответствующие выплаты. Если кандидат в течение года, предшествующего году назначения выборов, не получал доходов, не имеет имущества, принадлежащего ему на праве собственности, сведения об этом указываются в заявлении кандидата о согласии баллотироваться. Федеральным законом может быть предусмотрена необходимость представления наряду с указанными сведениями таких же сведений о супруге кандидата.

На выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей 5 тыс. избирателей, кандидаты не обязаны представлять в комиссию сведения о размере и об источниках доходов и об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, если иное не предусмотрено законом субъекта РФ.

Все вышеназванные документы кандидат (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) обязан представить лично. Эти документы могут быть представлены по просьбе кандидата иными лицами в случаях, если кандидат болен или содержится под

стражей. При этом подлинность подписи кандидата на заявлении должна быть удостоверена нотариально либо администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором кандидат находится на излечении, или администрацией учреждения, в котором кандидат содержится под стражей как подозреваемый или обвиняемый.

Избирательная комиссия обязана обратиться в компетентные органы с представлением о проверке достоверности полученных ею в ходе выдвижения кандидата сведений. Эти органы обязаны провести проверку и в десятидневный срок сообщить комиссии об ее результатах. Комиссия сообщает избирателям сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении. Она направляет в средства массовой информации данные о выявленных фактах недостоверности представленных кандидатами сведений.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога.

Кандидатов, списки кандидатов вправе выдвигать избирательные объединения, блоки. В одномандатном или едином избирательном округе избирательное объединение, блок вправе выдвинуть одного кандидата. В многомандатном избирательном округе они вправе выдвинуть кандидата на каждый подлежащий замещению депутатский мандат.

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов осуществляется на съездах (конференциях, собраниях) политических партий, иных общественных объединений, их региональных или местных отделений тайным голосованием.

Избирательные блоки образуются после официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов. В избирательные блоки в порядке, установленном законом, могут входить только избирательные объединения. Избирательные блоки подлежат регистрации в муниципальной комиссии непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в комиссию совместного списка кандидатов. Входящие в избирательный блок объединения не могут на тех же выборах входить в иные избирательные блоки или выступать в качестве самостоятельных избирательных объединений. Избирательный блок обладает правами избирательного объединения.

По запросу избирательной комиссии, организующей выборы, регистрирующие органы обязаны не позднее чем через десять дней со дня получения запроса представить в указанную комиссию список избирательных объединений по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Наименованием избирательного объединения является наименование, указанное в уставе соответствующей политической партии или иного общественного объединения. Наименование избирательного блока, в том числе краткое наименование, состоящее не более чем из семи слов, определяется на съезде (конференции) представителей избирательных объединений, вошедших в данный блок. В наименовании блока не может быть использовано наименование общественного объединения, зарегистрированного на этом или более высоком уровне и не вошедшего в данный блок, а также наименование иного ранее зарегистрированного на соответствующих выборах избирательного блока. Использование имени и фамилии конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности в наименовании избирательного блока не допускается.

В поддержку выдвижения кандидатов, списков кандидатов могут собираться подписи избирателей в порядке, который определяется законом. Число подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Установленное законом число подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов. Установление квот на сбор

подписей избирателей при проведении выборов в органы местного самоуправления на части территории муниципального образования не допускается.

Подписи могут собираться со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата, заверения списка кандидатов. Подписные листы должны изготавливаться за счет средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, блока. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Участие органов государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и их вознаграждение за внесение подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается.

Право сбора подписей избирателей принадлежит дееспособному гражданину РФ, достигшему к моменту сбора подписей возраста 18 лет. Кандидат, избирательное объединение, блок, могут заключать с лицом, собирающим подписи избирателей, договор о сборе подписей. Оплата данной работы осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, блока.

Избиратель ставит в подписном листе свою подпись, дату ее внесения, указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет на день голосования — дополнительно день и месяц рождения), серию, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а также адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт гражданина. Данные об избирателях, ставящих в подписном листе свою подпись и дату ее внесения, могут вноситься в подписной лист по просьбе избирателя лицом, собирающим подписи в поддержку кандидата, списка кандидатов. Указанные данные вносятся только от руки. Подпись и дату ее внесения избиратель ставит собственноручно.

Регистрация кандидатов на должность главы муниципального образования, списка кандидатов в депутаты от избирательного объединения, блока осуществляется муниципальной (или территориальной) комиссией. Регистрация отдельных кандидатов в депутаты осуществляется окружной комиссией. Для регистрации требуются заявление (заявления) кандидата (кандидатов) о согласии баллотироваться по избирательному округу, а также по общему правилу сведения о размерах и об источниках доходов и об имуществе, необходимое количество подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов или внесение избирательного залога.

Соответствующая избирательная комиссия в течение установленного срока, который не должен превышать десять дней, обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата, списка кандидатов либо об отказе в регистрации.

Число представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей избирателей, собранных в его поддержку, может превышать число подписей, необходимое для регистрации, но не более чем на 25%. Эта норма введена для того, чтобы дать возможность избирательной комиссии, отвечающей за регистрацию, оперативно и качественно проверить представленные подписи.

Проверке могут подлежать все представленные подписи или часть этих подписей, но не менее 20% от установленного законом необходимого для регистрации кандидата, списка кандидатов числа подписей, отобранных для проверки посредством случайной выборки (жребия). Проверке и учету не подлежат подписи, находящиеся в подписных листах, но исключенные (вычеркнутые) инициаторами выдвижения кандидата, списка кандидатов, если это ими специально отмечено в подписном листе или в протоколе об итогах сбора подписей до представления подписей в комиссию.

При проведении проверки собранных подписей избирателей комиссией исключаются недействительные и недостоверные подписи. Недостоверными признаются подписи, выполненные от имени одного лица другим лицом. Недействительными признаются подписи, собранные с участием органов государственной власти, местного самоуправления, организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, с принуждением избирателей, либо с вознаграждением избирателей за внесение представленных подписей, либо на рабочих местах, либо в процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат. Не могут служить основанием для признания подписи избирателя недействительной имеющиеся в данных о нем сокращения, не препятствующие однозначному восприятию указанных данных. Установление достоверности подписи избирателя методом опроса запрещается.

При проведении проверки подписей, представленных кандидатом, избирательным объединением, блоком, вправе присутствовать все представившие установленное число подписей кандидаты, уполномоченные представители кандидатов, избирательных объединений, блоков, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

При обнаружении среди проверяемых подписей 25% и более недостоверных и недействительных подписей или недостаточного для регистрации соответствующего кандидата, списка кандидатов числа достоверных подписей комиссия отказывает в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Если в результате соответствующей проверки установлено, что представленных подписей недостаточно для регистрации или превышена предельная величина доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке, кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, блока в указанный срок должны быть представлены: копии протокола об итогах проверки подписных листов, копии ведомостей проверки подписных листов с указанием оснований (причин) признания подписей избирателей недостоверными и недействительными, копии официальных документов, на основании которых соответствующие подписи были признаны недостоверными или недействительными.

Факт сбора, представления кандидатом, избирательным объединением, блоком подписей избирателей в поддержку выдвижения данного кандидата, списка кандидатов не является поводом для отказа в регистрации на основании внесения избирательного залога, равно как и внесение избирательного залога не является основанием для отказа в регистрации на основании собранных подписей избирателей. Избирательный залог вносится из средств избирательного фонда. В случае регистрации кандидата, списка кандидатов на основании представленных подписей избирателей избирательный залог подлежит возврату в избирательный фонд.

Если зарегистрированный кандидат не избран и набрал по результатам голосования меньше голосов избирателей, принявших участие в голосовании, чем установлено законом, если избирательное объединение, блок не приняли участия в распределении депутатских мандатов и (или) набрали по результатам голосования меньше голосов избирателей, принявших участие в голосовании, чем установлено законом, избирательный залог, внесенный кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, перечисляется в доход местного бюджета. Указанное число голосов избирателей не может быть более 5% от числа избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для кандидатов и более 3% — для списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями, блоками. Избирательный залог перечисляется в доход местного бюджета также в случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, снятия кандидатом своей кандидатуры, отзыва избирательным объединением, блоком зарегистрированного кандидата, списка кандидатов без вынуждающих к тому обстоятельств, если указанный отзыв приводит к срыву выборов или назначению по-

вторных выборов, и в случае отмены регистрации кандидата, списка кандидатов судом. В иных случаях, в том числе в случае признания результатов выборов недействительными, избирательный залог возвращается в соответствующий избирательный фонд.

Размер избирательного залога составляет 15% от устанавливаемого законом предельного размера расходования средств избирательного фонда соответственно кандидата, избирательного объединения, блока.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, избирательными блоками, осуществляется без сбора подписей избирателей и внесения избирательного залога при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ федеральные списки кандидатов, выдвинутые этими политическими партиями, избирательными блоками, были допущены к распределению депутатских мандатов. Основанием для регистрации кандидата в этом случае является решение о его выдвижении, принятое политической партией, избирательным блоком в установленном федеральным законом порядке.

При проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее 10 тысяч сбор подписей в поддержку кандидатов может не проводиться, если законом субъекта РФ предусмотрен иной порядок выдвижения кандидатов.

Кандидат при проведении одних и тех же выборов может быть зарегистрирован только по одному избирательному округу. Данное правило не применяется при регистрации кандидата, выдвинутого одним и тем же избирательным объединением, избирательным блоком на одних и тех же выборах одновременно в одномандатном (или многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов соответствующая комиссия обязана в течение одних суток с момента принятия решения об отказе в регистрации выдать кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока, решение комиссии с изложением оснований отказа.

Основаниями отказа в регистрации могут быть:

а) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;
б) для кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых политической партией, избирательным блоком, иными общественными объединениями — несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов;
в) отсутствие всех необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов документов;
г) грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если представленные для регистрации кандидата, списка кандидатов подписи были собраны с нарушением этого запрета. Грубым нарушением указанного запрета считается сбор не менее 20% от представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов подписей в местах, где сбор подписей запрещен;
д) недостаточное число представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, или превышение установленной законом предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке (если для регистрации кандидата, списка кандидатов не внесен избирательный залог либо не представлено требуемое решение избирательного объединения, избирательного блока);
е) недостоверность сведений, представленных кандидатом; она может служить основанием только для его исключения из списка кандидатов;
ж) несоздание кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком избирательного фонда, за исключением случаев, когда создание избирательного фонда необязательно;

з) использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании, помимо средств собственного избирательного фонда, иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
и) превышение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании размера расходования из избирательного фонда более чем на 5% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
к) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по их заявлениям о снятии своих кандидатур, по решению избирательного объединения, блока об исключении кандидатов из списка кандидатов (за исключением выбытия по вынуждающим обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии об их исключении из списка кандидатов, более чем на 25% от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов;
л) установленный решением суда факт злоупотребления свободой массовой информации в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока;
м) использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения;
н) наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением, избирательным блоком одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов.

В случае отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов их повторное выдвижение возможно с соблюдением порядка и сроков, установленных законом. Кандидат вправе представить не позднее чем за три дня до дня голосования (в том числе повторного голосования) в зарегистрировавшую его избирательную комиссию письменное заявление о снятии своей кандидатуры. В этом случае избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, обязана принять решение об отмене его регистрации. Орган избирательного объединения, избирательного блока, принявший решение о выдвижении кандидата по единому избирательному округу, списка кандидатов, вправе принять решение об отзыве данного кандидата, списка кандидатов. Это решение должно быть представлено в избирательную комиссию, зарегистрировавшую данного кандидата, список кандидатов, не позднее чем за пять дней до дня голосования (в том числе повторного голосования). В этом случае избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата, список кандидатов, обязана принять решение об отмене его регистрации.

Избирательное объединение в соответствии со своим уставом, блок по решению представителей, уполномоченных на то входящими в него избирательными объединениями, вправе отозвать кандидата, выдвинутого им по одномандатному или многомандатному избирательному округу, исключить некоторых кандидатов из списка кандидатов, заверенного избирательной комиссией, по основаниям, предусмотренным уставом избирательного объединения, соглашением о создании избирательного блока. Отзыв, исключение могут быть произведены не позднее чем за пять дней до дня голосования. Общее число кандидатов, выбывших из списка кандидатов, не должно превышать 25% от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов. Не допускается включение в список кандидатов лиц, ранее в нем не состоявших, равно как и перемещение в списке кандидатов, за исключением случаев, когда такое перемещение вытекает из изменения очередности в связи с выбытием, в том числе с исключением, некоторых кандидатов.

Если ко дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему

либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования в данном избирательном округе по решению соответствующей комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий, за исключением двух случаев:

1) повторное голосование в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе по одной кандидатуре;
2) голосование на выборах депутатов органов местного самоуправления (если это предусмотрено законом субъекта РФ).

Статус кандидатов, их доверенных лиц. Все кандидаты обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидаты, замещающие государственные или муниципальные должности, кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, либо работающие в таких организациях, при проведении своей избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения. Зарегистрированные кандидаты, замещающие государственные должности категории «А» в органах исполнительной или судебной власти либо выборные муниципальные должности (за исключением депутатов представительных органов местного самоуправления), а также зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе либо работающие в организациях, осуществляющих выпуск средств массовой информации (за исключением редакций периодических печатных изданий, учрежденных кандидатами, избирательными объединениями), на время их участия в выборах освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей и представляют в избирательную комиссию заверенные копии соответствующих приказов (распоряжений). Законом субъекта РФ может быть установлено, что на выборах в представительные органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тысяч избирателей) зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаться от выполнения должностных или служебных обязанностей.

Администрация организации, командир воинской части, руководитель органа внутренних дел РФ, в которых работает, служит, проходит военные сборы, учится кандидат, со дня регистрации кандидата до дня официального опубликования результатов выборов обязаны по заявлению, рапорту зарегистрированного кандидата освободить его от работы, исполнения служебных обязанностей, учебных занятий в любой день и на любое время в течение этого срока. Во время проведения выборов зарегистрированный кандидат не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы, со службы, отчислен из образовательного учреждения или без его согласия переведен на другую работу, а также направлен в командировку, призван на военную службу, на военные сборы или направлен на альтернативную гражданскую службу. Время участия зарегистрированного кандидата в выборах засчитывается в общий трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации в качестве кандидата.

Зарегистрированный кандидат не может быть привлечен без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию. При даче согласия на привлечение зарегистрированного кандидата к уголовной ответственности на его арест прокурор обязан известить об этом избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата.

Кандидат утрачивает права и освобождается от обязанностей, которые связаны со статусом кандидата, за исключением обязанностей по представлению финансового отчета, с момента официального опубликования (обнародования) общих данных о результатах выборов, а при досрочном выбытии — с даты выбытия. Если соответствующая изби-

рательная комиссия назначит на основании закона повторное голосование, кандидаты, по кандидатурам которых не проводится повторное голосование, утрачивают свой статус со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования.

Кандидат, а также избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидатов, список кандидатов, вправе назначить доверенных лиц. Регистрация доверенных лиц осуществляется незамедлительно избирательной комиссией на основании письменного заявления кандидата (представления избирательного объединения, блока) и заявления самого гражданина о согласии быть доверенным лицом. Доверенными лицами кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков не могут быть кандидаты, лица, замещающие государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности. Государственные и муниципальные служащие могут быть назначены доверенными лицами при условии их освобождения от исполнения служебных обязанностей на период исполнения полномочий доверенного лица. Регистрация доверенного лица, являющегося государственным или муниципальным служащим, осуществляется при условии представления в соответствующую избирательную комиссию приказа об освобождении его от исполнения служебных обязанностей (в том числе на период отпуска). Доверенные лица получают от избирательной комиссии удостоверения и участвуют в избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, в том числе осуществляют агитационную деятельность. На период полномочий доверенного лица администрация (работодатель) обязана (обязан) предоставлять доверенным лицам по их просьбе неоплачиваемый отпуск. Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, уведомив об этом избирательную комиссию.

8.10. Информационное обеспечение выборов

Одной из достаточно важных составных частей выборов является их информационное обеспечение. Без достаточной и достоверной информации в период избирательной кампании избирателям трудно определиться в собственном окончательном выборе. Информационное обеспечение выборов включает информирование избирателей и предвыборную агитацию. И то, и другое способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности в проведении выборов и предполагает разные методы их проведения.

Информирование избирателей должно нести факты, не сопровождаемые их оценками агитационного характера. Информирование имеет место как во время избирательной кампании, так и в межвыборный период. В отличие от информирования предвыборная агитация — деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Агитация выражается, в первую очередь, в побуждающих оценках. В ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав **предвыборная агитация** не определена как агитационные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей к участию или неучастию в выборах.

Информирование избирателей осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав. Очевидно, что названная деятельность должна также соответствовать специальным требованиям законодательства об информации, информатизации, защите информации и о средствах массовой информации.

Органы государственной власти, органы местного самоуправления не вправе информировать избирателей о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных

блоках. Содержание информационных материалов, размещаемых в средствах массовой информации или распространяемых иным способом, должно быть объективным, достоверным, не должно нарушать равенство кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Информирование избирателей, в том числе через средства массовой информации, о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках осуществляют комиссии. Деятельность организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, по информированию избирателей, участников референдума осуществляется свободно.

В информационных теле- и радиопрограммах, публикациях в периодических печатных изданиях сообщения о проведении предвыборных мероприятий должны даваться исключительно отдельным информационным блоком, без комментариев. В них не должно отдаваться предпочтения какому бы то ни было кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, в том числе по времени освещения их предвыборной деятельности, объему печатной площади, отведенной таким сообщениям. Журналист, иной творческий работник, должностное лицо организации, осуществляющей выпуск средства массовой информации, участвовавшие в деятельности по информационному обеспечению, не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы или без их согласия переведены на другую работу в период соответствующей избирательной кампании и в течение одного года после окончания соответствующей избирательной кампании, за исключением случая, когда на них было наложено в соответствии с трудовым законодательством взыскание, не оспоренное в судебном порядке либо признанное в судебном порядке законным и обоснованным. Данная гарантийная норма направлена на ограждение названных лиц от стороннего давления, имеющего целью заставить их в рамках информационного обеспечения выборов в нарушение законодательства вести предвыборную агитацию в чьих-либо интересах.

В день голосования до момента окончания голосования на территории соответствующего избирательного округа запрещается публикация (обнародование) данных о результатах выборов, в том числе размещение таких данных в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет). В течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет).

Предвыборная агитация. Граждане РФ, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Предвыборной агитацией признаются осуществляемые в период избирательной кампании:

а) призывы голосовать за или против кандидата (списка кандидатов);
б) выражение предпочтения в отношении кого-либо из кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, в частности указание на то, за какого из кандидатов, за какой из списков кандидатов, за какое из избирательных объединений, за какой из избирательных блоков будет голосовать избиратель;
в) описание возможных последствий избрания или неизбрания кандидата (списка кандидатов);
г) распространение информации с явным преобладанием сведений о каких-либо кандидатах, об избирательных объединениях, избирательных блоках в сочетании с позитивными либо негативными комментариями;
д) распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

е) деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, к которым принадлежит данный кандидат, к избирательному объединению, избирательному блоку, выдвинувшим кандидата, кандидатов, список кандидатов;
ж) иные действия, имеющие целью побудить или побуждающие избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов.

Предвыборная агитация может проводиться:
а) на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях;
б) посредством проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с гражданами, митингов, демонстраций, шествий, публичных дебатов и дискуссий);
в) посредством выпуска и распространения печатных, аудиовизуальных и других агитационных материалов;
г) иными не запрещенными законом методами.

Кандидат, избирательное объединение, избирательный блок самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации, самостоятельно проводят ее, а также вправе в установленном законодательством порядке привлекать для ее проведения иных лиц. Расходы на проведение предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума осуществляются исключительно за счет средств соответствующих избирательных фондов в установленном законом порядке.

Запрещена оплата агитации за кандидата, избирательное объединение, избирательный блок из средств избирательных фондов других кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, которые не достигнут возраста 18 лет на день голосования. Запрещается проводить предвыборную агитацию, выпускать и распространять любые агитационные материалы:
а) федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления;
б) лицам, находящимся на государственной или муниципальной службе, в том числе военнослужащим, лицам, замещающим государственные должности категории «А» или выборные муниципальные должности, при исполнении ими своих должностных или служебных обязанностей и (или) с использованием преимуществ должностного или служебного положения;
в) воинским частям, военным учреждениям и организациям;
г) благотворительным организациям и религиозным объединениям, учрежденным ими организациям, а также представителям религиозных объединений при совершении обрядов и церемоний;
д) комиссиям, членам комиссий с правом решающего голоса;
е) иностранным гражданам, за исключением тех случаев, когда они имеют право избирать и быть избранными на муниципальных выборах, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам;
ж) представителям организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности.

При этом, однако, лица, замещающие выборные муниципальные должности, вправе проводить предвыборную агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, если они зарегистрированы в качестве кандидатов в депутаты или на выборные должности.

Политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата (списка кандидатов) и

последующей регистрации этого кандидата (списка кандидатов) соответствующей избирательной комиссией не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете. Политическая партия, входящая в избирательный блок, вправе не публиковать свою предвыборную программу в случае, если этот избирательный блок в указанный срок опубликует свою предвыборную программу. Такая публикация должна быть осуществлена в рамках использования бесплатной печатной площади, предоставленной в соответствии с Законом об основных гарантиях избирательных прав, иным законом, либо оплачена из избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, избирательного блока.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования. Проведение предвыборной агитации в день голосования и в предшествующий ему день запрещается. Агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее вывешенные вне помещений для голосования, зданий и помещений комиссий в установленном федеральным законом порядке на расстоянии не менее 50 метров от входа в них, сохраняются в день голосования на прежних местах. В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией дня повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования.

Государственные и муниципальные организации телерадиовещания и редакции государственных и муниципальных периодических печатных изданий обязаны обеспечить равные условия проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, в том числе для представления избирателям предвыборных программ. Эфирное время на каналах указанных организаций телерадиовещания и печатная площадь в указанных периодических печатных изданиях предоставляются зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам за плату. В то же время четко определенный и равный для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, блоков минимум эфирного времени и печатной площади предоставляется бесплатно.

Зарегистрированные кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки не вправе использовать предоставленные им бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь для проведения предвыборной агитации за других зарегистрированных кандидатов, за другие избирательные объединения, избирательные блоки. Исключение составляет проведение предвыборной агитации зарегистрированными кандидатами, выдвинутыми избирательным объединением, избирательным блоком, а также избирательным объединением, избирательным блоком, выдвинувшими этих кандидатов, в отношении зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этим же избирательным объединением, избирательным блоком.

Негосударственные организации телерадиовещания и редакции негосударственных периодических печатных изданий вправе предоставлять зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам эфирное время, печатную площадь, если они учреждены не менее чем за один год до начала избирательной кампании. Условия оплаты эфирного времени, печатной площади, предоставляемых негосударственными организациями телерадиовещания и редакциями негосударственных периодических печатных изданий, должны быть едины для всех зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Это требование не распространяется на редакции негосударственных периодических печатных изданий, учрежденные кандидатами, избирательными объединениями, блоками.

Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны содействовать зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, блокам в организации и проведении собраний, встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий. Заявления о выделении помещений для проведения встреч зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, блоков с избирателями рассматриваются государственными органами, органами местного самоуправления в течение трех дней со дня их подачи. Уведомления организаторов митингов, демонстраций и шествий рассматриваются органами местного самоуправления не позднее чем в семидневный срок в соответствии с законодательством РФ.

По заявке зарегистрированного кандидата, избирательного объединения, блока помещения, пригодные для проведения массовых мероприятий и находящиеся в государственной или муниципальной собственности, безвозмездно предоставляются собственником, владельцем на установленное избирательной комиссией время зарегистрированным кандидатам, их доверенным лицам, представителям избирательных объединений, блоков для проведения встреч с избирателями. При этом комиссии обязаны обеспечить равные условия для зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, блоков при проведении массовых мероприятий. Если указанное выше помещение, а равно помещение, находящееся в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, было предоставлено для проведения предвыборных массовых мероприятий одному из кандидатов, избирательных объединений, блоков, собственник, владелец помещения не вправе отказать другим из них в предоставлении помещения на таких же условиях.

Кандидаты, избирательные объединения, блоки вправе на основе договора арендовать здания и помещения, принадлежащие гражданам и организациям независимо от форм собственности, для проведения собраний, встреч с избирателями, митингов, публичных дебатов, дискуссий и других массовых мероприятий. Предвыборная агитация и публичные выступления зарегистрированных кандидатов на мероприятии, финансируемом, организуемом или проводимом для населения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, допускаются только в случае, если об этом мероприятии были извещены все зарегистрированные кандидаты по данному избирательному округу и им была предоставлена возможность выступить на этом мероприятии. Предвыборная агитация в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений запрещаются, за исключением случая, когда единственное здание, помещение, пригодное для встреч с избирателями, находится в расположении воинской части.

Кандидаты, избирательные объединения, блоки вправе беспрепятственно распространять печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством РФ. Все печатные и аудиовизуальные агитационные материалы, за исключением распространяемых через средства массовой информации, должны содержать наименование и юридический адрес организации (фамилию, имя, отчество лица и наименование субъекта федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место его жительства), изготовившей (изготовившего) данные материалы, наименование организации (фамилию, имя, отчество лица), заказавшей (заказавшего) их, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов. Экземпляры печатных агитационных материалов или их копии, экземпляры аудиовизуальных агитационных материалов, фотографии иных агитационных материалов до начала их распространения должны быть представлены кандидатом, избирательным объединением, блоком в соответствующую избирательную комиссию. Вместе с указанными материалами должны быть также представлены сведения о месте нахождения (об адресе места

жительства) организации (лица), изготовившей и заказавшей (изготовившего и заказавшего) эти материалы. Агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты за счет средств соответствующего избирательного фонда.

Органы местного самоуправления по предложению соответствующей комиссии обязаны выделить специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого избирательного участка. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями, участниками референдума и располагаться таким образом, чтобы избиратели могли ознакомиться с размещенной там информацией. Площадь выделенных мест должна быть достаточной для размещения на них информационных материалов комиссий и агитационных материалов зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков. Зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, блокам должна быть выделена равная площадь для размещения печатных агитационных материалов. Перечень указанных мест доводится комиссиями, по предложениям которых выделены эти места, до сведения кандидатов, избирательных объединений, блоков.

Размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности организации, имеющей государственную и (или) муниципальную долю в своем уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов, производится на равных условиях для всех кандидатов, избирательных объединений, блоков. При этом за размещение агитационных материалов на объекте, находящемся в государственной или муниципальной собственности, плата не взимается.

Запрещается вывешивать (расклеивать, размещать) печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях и помещениях комиссий, в помещениях для голосования и на расстоянии менее 50 метров от входа в них.

8.11. Финансирование выборов

Финансирование выборов осуществляется в двух направлениях:

1) финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов, деятельности избирательных комиссий, иных субъектов, задействованных в данном процессе;
2) финансирование предвыборных кампаний кандидатов, избирательных объединений, блоков.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов. Расходы, связанные с подготовкой и проведением муниципальных выборов, эксплуатацией и развитием средств автоматизации и обучением организаторов выборов и избирателей, производятся избирательными комиссиями за счет средств, выделенных на эти цели из местного бюджета, а при недостатке средств местного бюджета — из бюджета субъекта РФ.

Ассигнования на подготовку и проведение муниципальных выборов предусматриваются отдельной строкой в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Главными распорядителями указанных средств являются организующие выборы комиссии. Отчеты муниципальных комиссий о расходовании бюджетных средств на выборы направляются в представительные органы местного самоуправления, а в части расходования бюджетных средств субъектов федерации — в законодательные (представительные) органы субъектов РФ.

Финансирование предвыборных кампаний кандидатов, избирательных объединений, блоков. Кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для

финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) до их регистрации этой комиссией. Законом субъекта федерации может быть установлено, что на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более 5 тысяч избирателей) создание кандидатом избирательного фонда необязательно при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится. В этом случае кандидат уведомляет избирательную комиссию об указанных обстоятельствах. Избирательные объединения, блоки, выдвинувшие списки кандидатов, для финансирования своей избирательной кампании обязаны создавать избирательные фонды после регистрации их уполномоченных представителей, в том числе по финансовым вопросам, соответствующими избирательными комиссиями.

Кандидаты вправе, а избирательные объединения, блоки обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам. Регистрация уполномоченных представителей по финансовым вопросам осуществляется комиссиями, регистрирующими списки названных объединений, блоков. Кандидаты, баллотирующиеся только в составе списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком, не вправе создавать собственные избирательные фонды.

Избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, блоков могут создаваться за счет:

а) собственных средств кандидата, избирательного объединения, блока;
б) средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком;
в) добровольных пожертвований граждан;
г) добровольных пожертвований юридических лиц;
д) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению, блоку соответствующей избирательной комиссией, в случае если это предусмотрено законом.

Запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, блоков:

а) иностранным государствам и иностранным юридическим лицам;
б) иностранным гражданам, за исключением обладающих правом участия в муниципальных выборах;
в) лицам без гражданства;
г) гражданам РФ, не достигшим возраста 18 лет на день голосования;
д) российским юридическим лицам с иностранным участием, если доля иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов (для открытых акционерных обществ — на день составления списка акционеров за предыдущий год);
е) международным организациям и международным общественным движениям;
ж) органам государственной власти и органам местного самоуправления;
з) государственным и муниципальным учреждениям и организациям;
и) юридическим лицам, имеющим государственную и (или) муниципальную долю в уставном (складочном) капитале, превышающую 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении (проведении) выборов;
к) организациям, учрежденным государственными и муниципальными органами, а также организациям, учрежденным юридическими лицами, указанными выше в п.п. «д», «и»;
л) воинским частям, военным учреждениям и организациям, правоохранительным органам;

м) благотворительным организациям, религиозным объединениям и учрежденным ими организациям;
н) анонимным жертвователям (гражданин рассматривается как анонимный жертвователь, если им не указано любое из следующих сведений: фамилия, имя, отчество, адрес места жительства или если им указаны недостоверные сведения о себе; юридическое лицо рассматривается как анонимный жертвователь, если им не указано любое из следующих сведений: идентификационный номер налогоплательщика, название, банковские реквизиты или если указаны недостоверные сведения);
о) юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня голосования на выборах, референдуме.

Законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов. Допускается увеличение до 20% предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании.

Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет, открытый с разрешения соответствующей комиссии кандидатом либо его уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения, блока в филиалах Сбербанка РФ, а при их отсутствии — в других кредитных организациях, расположенных на территории избирательного округа. В случае отсутствия на территории избирательного округа кредитных организаций кандидат, избирательное объединение, блок, определяют по согласованию с соответствующей комиссией кредитную организацию, в которой открывается специальный избирательный счет.

Право распоряжаться средствами избирательных фондов принадлежит создавшим их кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума. При этом средства избирательных фондов имеют целевое назначение. Они могут использоваться только на покрытие расходов, связанных с проведением избирательной кампании.

Средства избирательных фондов могут использоваться на:
а) финансовое обеспечение организационно-технических мер, направленных на сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, в том числе на оплату труда лиц, привлекаемых для сбора подписей избирателей;
б) предвыборную агитацию, а также на оплату работ (услуг) информационного и консультационного характера;
в) оплату других работ (услуг), выполненных (оказанных) гражданами или юридическими лицами, а также на покрытие иных расходов, непосредственно связанных с проведением кандидатами, избирательными объединениями, блоками своей избирательной кампании;
г) внесение избирательного залога.

Кандидат, избирательное объединение, блок обязаны представить в соответствующую комиссию не менее двух финансовых отчетов (в том числе один из них — не позднее чем за 10 дней до дня голосования на выборах, а итоговый — не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов) о размерах своего избирательного фонда, обо всех источниках его формирования, а также обо всех расходах, произведенных за счет средств соответствующего фонда. К итоговому финансовому отчету прилагаются первичные финансовые документы, подтверждающие поступление и расходова-

ние средств избирательного фонда, фонда референдума. Копии указанных отчетов передаются комиссиями средствам массовой информации не позднее чем через пять дней со дня их поступления.

Комиссии осуществляют контроль за порядком формирования и расходования средств избирательных фондов. Для осуществления контроля за целевым расходованием денежных средств, выделенных комиссиям на подготовку и проведение выборов, а также за источниками поступления, правильным учетом и использованием денежных средств избирательных фондов, для проверки финансовых отчетов кандидатов, избирательных объединений, блоков, для организации проверок достоверности представленных кандидатами сведений об имуществе, о доходах и об их источниках, контроля за возвратом бюджетных средств, выделенных соответствующими избирательными комиссиями в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, блоков, создаются контрольно-ревизионные службы.

8.12. Организация голосования, установление результатов голосования, выборов и их опубликование

Голосование — это основное юридически значимое действие в выборах. В день голосования избиратели голосуют в помещении участковых комиссий. Если избиратель не может прийти на участок, например, по причине болезни, он вправе проголосовать вне помещения для голосования, как правило, на дому. Для тех, кто не может проголосовать на участке в день голосования, введены процедуры досрочного голосования в окружных, территориальных, участковых комиссиях, голосование по почте.

Продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов. К примеру, на муниципальных выборах в Свердловской области голосование проводится с 7 до 22 часов по местному времени. О времени и месте голосования территориальные, участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования — не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Помещение для голосования. Помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой муниципального образования, командиром воинской части, капитаном судна, руководителем полярной станции. В помещении для голосования должен быть зал, в котором размещаются кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, оснащенные системой освещения и снабженные письменными принадлежностями, за исключением карандашей. В помещении для голосования либо непосредственно перед указанным помещением участковая комиссия оборудует информационный стенд, на котором размещает информацию обо всех кандидатах, списках кандидатов, избирательных объединениях, блоках, внесенных в бюллетень. Размещаемые на информационном стенде материалы не должны содержать признаки предвыборной агитации. На информационном стенде размещаются также образцы заполненных избирательных бюллетеней. Кроме того, в помещении для голосования должна находиться увеличенная форма протокола об итогах голосования, предназначенная для занесения в нее данных об итогах голосования по мере их установления.

В помещении размещаются стационарные ящики для голосования. В качестве стационарных ящиков могут использоваться технические средства подсчета голосов, в том числе программно-технические комплексы обработки бюллетеней. Помещение должно быть оборудовано таким образом, чтобы места выдачи бюллетеней, места для тайного голосования и ящики для голосования, технические средства подсчета голосов при их

использовании одновременно находились в поле зрения членов участковой комиссии, наблюдателей.

Порядок голосования на участке. В день голосования на участке председатель участковой комиссии предъявляет к осмотру всем присутствующим пустые ящики для голосования (соответствующие отсеки технического средства подсчета голосов), которые вслед за этим опечатываются печатью избирательной комиссии. Избиратели голосуют бюллетенями. Бюллетени изготовляются по распоряжению муниципальной (территориальной, окружной) комиссии и являются документами строгой отчетности. Нумерация бюллетеней не допускается. На лицевой стороне всех бюллетеней, полученных участковой комиссией, в правом верхнем углу ставятся подписи двух членов участковой комиссии, которые заверяются печатью участковой комиссии.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению, — по предъявлении также открепительного удостоверения. При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей членом участковой комиссии с правом решающего голоса. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня. В случае голосования по открепительному удостоверению в списке избирателей делаются дополнительные отметки. В случае проведения голосования одновременно по нескольким бюллетеням избиратель расписывается за каждый бюллетень. Член участковой комиссии, выдавший избирателю бюллетень (бюллетени), также расписывается в соответствующей графе списка избирателей.

Голосование проводится путем нанесения избирателем в избирательном бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого сделан выбор, либо к позиции «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов»). Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте.

Установление итогов голосования. В день голосования после окончания времени голосования неиспользованные бюллетени, находящиеся в комиссиях, подсчитываются и погашаются. Подсчет голосов избирателей начинается сразу после этого и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой комиссии, а также наблюдатели. Подсчет голосов избирателей открыт. Участковая комиссия составляет протокол об итогах голосования на соответствующем избирательном участке. Протокол об итогах голосования должен быть составлен на одном листе. В исключительных случаях он может быть составлен более чем на одном листе, при этом каждый лист должен быть подписан всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса.

После проведения всех необходимых действий и подсчетов участковая комиссия в обязательном порядке проводит итоговое заседание, на котором рассматриваются жалобы (заявления) о нарушениях при голосовании и подсчете голосов избирателей, после чего подписывается протокол участковой комиссии об итогах голосования. Протокол об итогах голосования заполняется в двух экземплярах и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии с правом решающего голоса, в нем проставляются дата и время (час с минутами) его подписания. Протокол об итогах голосования, полученный с применением технического средства подсчета голосов, приобретает юридическую силу после указанного подписания. Не допускаются за-

полнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких-либо изменений. Подписание протокола с нарушением этого порядка является основанием для признания этого протокола недействительным и проведения повторного подсчета голосов.

На основании данных протоколов об итогах голосования после предварительной проверки правильности их составления вышестоящая комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования на соответствующей территории.

Установление итогов выборов. На основании первых экземпляров протоколов об итогах голосования, полученных из нижестоящих комиссий, результаты выборов путем суммирования содержащихся в этих протоколах данных определяет муниципальная (территориальная) комиссия. Члены соответствующей комиссии с правом решающего голоса устанавливают результаты выборов лично. О результатах выборов составляются в двух экземплярах протокол и сводная таблица, которые подписывают все присутствующие члены данной комиссии с правом решающего голоса.

Выборы признаются несостоявшимися в случае, если:

а) В них приняло участие менее 20% от числа избирателей, внесенных в списки избирателей. Законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что минимальный процент от числа избирателей для признания выборов депутатов представительных органов местного самоуправления состоявшимися не устанавливается.

б) В одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

в) Менее чем два списка кандидатов при голосовании за списки кандидатов получили согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов.

г) За списки кандидатов, получившие согласно закону право принять участие в распределении депутатских мандатов, было подано в сумме 50% или менее голосов избирателей, принявших участие в голосовании за списки кандидатов.

д) Все кандидаты выбыли при проведении повторного голосования.

При проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет число голосов не меньше, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. При проведении выборов по многомандатным избирательным округам, в которых избиратель имеет меньшее число голосов, чем число мандатов в избирательном округе, кандидат считается неизбранным в случае, если число голосов избирателей, поданных за кандидата, меньше, чем расчетное для этого избирательного округа число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов. Указанное расчетное число голосов избирателей определяется как частное от деления общего числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, на частное от деления числа мандатов в многомандатном избирательном округе на число голосов, которое имеет избиратель в этом избирательном округе. Если после подведения итогов голосования по многомандатным избирательным округам не все мандаты оказались замещенными, по незамещенным мандатам назначаются повторные выборы.

Соответствующая избирательная комиссия отменяет свое решение о признании избранным кандидата, набравшего необходимое для избрания число голосов избирателей либо признанного избранным по результатам голосования за список кандидатов, если он не позднее чем в течение семи дней со дня официального опубликования общих результатов выборов не представит в соответствующую избирательную комиссию копию приказа (распоряжения) об освобождении его от обязанностей, несовместимых со стату-

сом депутата, выборного должностного лица, либо копии документов, удостоверяющих подачу в установленный срок заявления об освобождении от указанных обязанностей.

Соответствующая комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными:

а) в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей;

б) в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее четверти от общего числа избирателей, внесенных в списки избирателей на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе;

в) по решению суда.

По итогам повторного голосования избранным считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, полученных другим кандидатом, при условии, что число голосов избирателей, полученных первым, больше числа голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Если один из кандидатов, по которому должно проводиться повторное голосование, снял свою кандидатуру либо выбыл по иным обстоятельствам до дня голосования, его место по решению избирательной комиссии, определяющей результаты выборов, передается следующему по числу полученных голосов кандидату, ранее участвовавшему в данных выборах. Если выбыли все следующие кандидаты, голосование проводится по одной оставшейся кандидатуре. При этом кандидат считается избранным, если он получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Официальное опубликование (обнародование) общих результатов выборов, а также данных о числе голосов избирателей, полученных каждым из кандидатов (списков кандидатов), голосов, поданных против всех кандидатов (списков кандидатов), осуществляется соответствующей комиссией не позднее чем через один месяц со дня голосования.

Контрольные вопросы и задания

1. Основные принципы избирательного права.
2. Раскройте порядок составления списков избирателей и участников референдума.
3. Раскройте понятие и содержание агитации при проведении выборов и референдумов.
4. Каковы виды и формы агитации?
5. Каков порядок создания и расходования средств избирательных фондов кандидатов?
6. Каков порядок организации досрочного голосования?
7. Как проводится подсчет голосов избирателей и участников референдума?
8. Какие требования предъявляются к опубликованию результатов выборов и референдумов?
9. Опишите условия и процедура избрания главы местного самоуправления на сходе граждан.
10. Правовой статус выборного представительного органа местного самоуправления.

Задача 1. Инициативная группа граждан г. Волгодонска потребовала проведение референдума по вопросу проведения досрочных выборов в органы местного самоуправления. Правомерны требования группы. Какой закон Российской Федерации регулирует решение этого вопроса.

Задача 2. Уставом Курской области установлен пятилетний срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления. Существует нарушение законодательства Российской Федерации.

Тесты

1. ***В выборах органов местного самоуправления не могут участвовать лица:***
   а) ранее судимые лица;
   б) признанные судом недееспособными;
   в) находящиеся в следственных изоляторах;
   г) проживающие на территории муниципального образования менее 1 года;

2. ***Местный референдум назначается:***
   а) главой местного самоуправления;
   б) представительным органом местного самоуправления;
   в) законодательным органом субъекта;
   г) губернатором субъекта.

3. ***Выборы органов местного самоуправления проводятся на основе принципов:***
   а) прямого, равного, добровольного избирательного права;
   б) всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании;
   в) всеобщего, равного, прямого, обязательного избирательного права;
   г) все ответы правильные.

4. ***Главой местного самоуправления может быть избрано лицо, достигшее возраста:***
   а) 18 лет;
   б) 20 лет;
   в) 21 года;
   г) 30 лет.

5. ***В местном референдуме участвуют лица:***
   а) постоянно проживающие на данной территории;
   б) имеющие недвижимость на территории муниципального образования;
   в) постоянно проживающие на территории и обладающие избирательной правосубъектностью;
   г) все, желающие принять участие в референдуме.

6. ***Местный референдум считается состоявшимся, если в нем приняло участие:***
   а) более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме;
   б) не менее четверти, желающих принять участие в референдуме;
   в) не менее одной трети граждан, имеющих право участвовать в референдуме;
   г) не менее половины граждан, имеющих право на участие в референдуме.

7. ***Решение, принятое на референдуме, может быть изменено:***
   а) представительным органом местного самоуправления;
   б) гражданами путем проведения нового референдума;
   в) главой местного самоуправления;
   г) законодательным органом субъекта.

8. ***По своей природе правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления может быть:***
   а) императивным;
   б) свободным;

в) частично императивным;
г) все ответы правильные.

9. Местный референдум — это:

а) выборы органов местного самоуправления;
б) рейтинговая оценка популярности местного политического лидера;
в) голосование «за» или «против» какого-либо вопроса;
г) правильных ответов нет.

Тема 9

Органы местного самоуправления

9.1. Общая характеристика органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления относятся к числу конституционно-правовых институтов. О них в разном их значении говорится в ст.ст. 3, 12, 15, 24, 32, 40, 46, 97, 130—132 Конституции РФ. Ст. 2 Закона от 6 октября 2003 г. определяет **органы местного самоуправления** как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Данное определение базируется на конституционном определении местного самоуправления:

— как осуществляемого гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130 Конституции РФ);
— где органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ч. 1 ст. 132);
— по месту в механизме управления органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Конституция РФ не дает прямого ответа, какие органы местного самоуправления могут осуществлять функции местного самоуправления. Ст. 34 Закона от 6 октября 2003 г. определяет, что структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления предполагает, что органы местного самоуправления существуют и действуют не изолированно друг от друга, а во взаимосвязи. Обладая собственными полномочиями по решению вопросов местного значения, они находятся в организационных, компетенционных связях друг с другом. При этом сохраняются особенности их образования, функционирования и взаимоотношения с органами государственной власти и населением.

В соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции РФ структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Структура органов местного самоуправления — это элемент их системы, которой охватываются не только набор органов местного самоуправления, взаимоотношения между ними, внутренняя структура отдельных органов местного самоуправления, но и компетенция органов, должностных лиц, нормативная основа их деятельности, материально-финансовые ресурсы. Кроме того, в систему наряду со структурой органов местного самоуправления могут входить органы, которые наделяются признаками, свойствен-

ными государственным органам, и нацелены на выполнение отдельных государственных полномочий.

Из ст. 131 Конституции РФ следует, что под **самостоятельностью населения** в вопросе определения структуры органов местного самоуправления понимается право населения соответствующей территории решать указанный вопрос как через прямое волеизъявление, так и через представительный орган местного самоуправления. Исходя из ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, указанное право может быть ограничено только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Структура органов местного самоуправления подлежит закреплению в уставе муниципального образования. В отсутствие устава муниципального образования представительный орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования, вправе своим решением определить структуру органов местного самоуправления.

Если не осуществлено волеизъявление населения соответствующей территории по вопросу определения структуры органов местного самоуправления (непосредственно или через представительный орган местного самоуправления), то возможно временное формирование органов местного самоуправления в соответствии с их структурой, предусмотренной ранее принятыми нормативными правовыми актами. При этом необходимо учитывать, что они подлежат применению лишь в части, не противоречащей Федеральному закону от 6 октября 2003 г.

При формировании структуры органов местного самоуправления муниципального образования на местном референдуме (сходе граждан), а также представительным органом местного самоуправления устанавливаются:

1) структура (перечень) и наименования органов местного самоуправления;
2) порядок избрания и полномочия главы муниципального образования.

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

Структура органов местного самоуправления в случае образования на межселенных территориях вновь образованного муниципального образования или в случае преобразования существующего определяется населением на местном референдуме (в муниципальном образовании с численностью населения менее 100 человек — на сходе граждан) или представительным органом муниципального образования и закрепляется в уставе последнего.

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

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

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

При отсутствии предусмотренной Федеральным законом инициативы граждан о проведении местного референдума (схода граждан) структура органов местного самоуправления определяется представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания. И еще важно отметить, что финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления должно осуществляться исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Поскольку структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, надо предполагать ее большое разнообразие. Однако такое разнообразие возможно в определенных пределах, которые обеспечивают действенность местного самоуправления. В Законе от 6 октября 2003 г. установлено, что наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением случаев, предусмотренных данным Законом. Кроме этого, в нем закреплено, что порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования.

Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных традиций.

Поскольку органы местного самоуправления являются органами народовластия, а народ осуществляет свою власть непосредственно или через представителей, формирование невыборных органов местного самоуправления должно быть, хотя бы косвенно, связано с волеизъявлением граждан. В связи с этим представляется, что невыборными органами местного самоуправления могут считаться не любые структуры муниципальной власти, участвующие в решении вопросов местного значения, а лишь те из них, которые сформированы органами (должностными лицами), получившими свои полномочия в ходе непосредственного волеизъявления граждан (представительный орган, глава муниципального образования).

Под органом обычно понимается коллегиальная структура. Однако ни из Конституции РФ, ни из приведенного выше определения такого ограничения не следует. Допустимо существование как коллегиальных, так и единоличных органов местного самоуправления. Этот вывод соответствует и позиции Конституционного Суда РФ, указавшего, что должностное лицо местного самоуправления в зависимости от круга полномочий может выступать и в качестве органа местного самоуправления.[1]

---

[1] См.: Определение Конституционного Суда РФ от 26 сентября 1996 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса Государственной Думы Ярославской области// Консультант+. Раздел «Судебная практика».

Имея в виду как выборный, так и невыборный статус органов местного самоуправления, надо учитывать, что они не могут назначаться «сверху», их состав не должен согласовываться с государственными органами. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных ч. 5 и 11 ст. 37 Закона от 6 октября 2003 г.

Следует иметь в виду, что выборность и невыборность органов местного самоуправления является лишь признаком их разграничения по порядку образования и не дает полного представления о функциональном их назначении.

Содержательная классификация данных органов сводится к их делению на представительные, исполнительные и иные. Представительные органы по характеру своей деятельности являются органами, осуществляющими учредительные и нормотворческие функции, которые заключаются в выявлении и формировании интересов населения муниципального образования, т.е. в выработке на основе обсуждения и согласия большинства депутатов решений, определяющих пути развития муниципального образования. Эти стратегические решения требуют, в свою очередь, решений и действий, направленных на претворение намеченного в жизнь. Этим занимаются исполнительные органы, которые могут быть как выборными, так и невыборными.

Не менее важно помнить и о том, что не может быть нескольких представительных органов у одного муниципального образования. Главный признак представительного органа в том и состоит, что, будучи выборным органом, он один объединяет в своем лице все местное население и уполномочен этим населением на решение важнейших вопросов его жизнедеятельности.

В муниципальном образовании могут формироваться наряду с представительным органом иные коллегиальные органы для выполнения отдельных функций местного самоуправления. Однако по закону они не могут выполнять те функции, которыми наделены представительные органы.

Компетенция — это круг постоянных и устойчивых полномочий, отраженных в нормативных правовых актах местного самоуправления.

По своему назначению органы местного самоуправления подразделяются на органы общей и специальной компетенции, т.е. на органы, решающие широкий круг вопросов, не ограниченный одной какой-либо сферой, и органы, предназначенные руководить отраслью, специфическим кругом дел. К первым можно отнести представительные органы, глав муниципальных образований, местные администрации. Специальной компетенцией обладают контрольные органы, избирательные комиссии, отделы, управления, комитеты, службы местной администрации.

Хотя на уровне местного самоуправления формально не применяется принцип разделения властей, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать другие. Согласно закону органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения в соответствии с уставом данного муниципального образования.

Здесь мы подходим еще к одному основанию классификации органов местного самоуправления — способу принятия решений: коллегиальные и единоличные. Ясно, что представительный орган не может быть единоличным. Его основное назначение — интегрирование интересов различных групп населения, представленных депутатами. Ни один из депутатов не может претендовать на выражение мнения всего населения. Поэтому свои решения от имени всего населения представительный орган принимает в колле-

гиальном порядке. Причем такой порядок — прямое следствие и характера принимаемых решений: представительный орган, как было указано выше, решает наиболее значимые для муниципального образования вопросы.

Вопросы в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, оперативного управления муниципальным хозяйством более эффективно и целесообразно решать на основе единоначалия, когда конкретными участниками деятельности руководят профессионалы, и они же несут персональную ответственность за результаты своей деятельности. Однако и в исполнительно-распорядительной сфере наиболее существенные решения также можно принимать с учетом мнения коллегиальных формирований. Это могут быть коллегии местных администраций при главах муниципальных образований, главах местных администраций.

Что касается коллегиальных органов местного самоуправления, то их формирование на основе выборности не означает, что их представители должны избираться одновременно и по однотипной процедуре. Избрание членов выборного органа (депутатов, представителей, муниципальных советников и т.д.) может производиться по частям. К примеру, допустим порядок, при котором каждые два года проводятся выборы половины состава членов выборного органа при сроке полномочий каждого из представителей в четыре года. Допустимо и исполнение различных механизмов избрания в один и тот же выборный орган (например, возможно деление территории муниципального образования на избирательные округа с различным числом мандатов). Не противоречит статусу выборного органа и включение в его состав лица, избранного всем населением муниципального образования. Однако это многообразие имеет установленные законами ограничения: гарантии избирательных прав граждан должны быть соответствующим образом оформлены в региональных законах и в уставе, а также в иных нормативных актах муниципального образования.

9.2. Основные модели организации муниципальной власти

Разнообразие природно-климатических, социально-экономических, политических, культурных и других условий местной жизни в России предполагает выбор разными местными сообществами различных моделей организации аппарата местной власти.

Современное российское законодательство о местном самоуправлении также допускает использование разных моделей организации местной власти, что, в силу вышесказанного, вполне логично и благотворно для страны.

Первая модель предусматривает, что глава муниципального образования и представительный орган местного самоуправления избираются непосредственно населением. Глава выступает одновременно и высшим должностным лицом своего муниципального образования, его официальным представителем, и главой местной администрации. Эта модель сегодня широко распространена, она воспроизводит сложившуюся на общефедеральном уровне форму полупрезидентского правления с доминирующим положением в ней Президента РФ. На местах, конечно, доминируют над всеми иными органами главы муниципальных образований. Представительный орган выполняет функции нормотворчества, контроля. Однако глава представительного органа также активно в той или иной форме участвует в их осуществлении и соединяет в своей компетенции полномочия во всех отраслях местно-публичной жизни. Строго говоря, при этой модели глава остается подотчетным Думе только в качестве руководителя местной администрации.

Вторая модель. Так же, как и в первой модели, представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования избираются непосредственно населе-

нием. Однако глава такого образования соединяет в своем статусе полномочия высшего должностного лица муниципального образования и председателя представительного органа. Функции главы администрации исполняет иное лицо, замещающее свою должность по контракту. Здесь глава в определенном смысле противопоставляется исполнительному аппарату местной власти: он взаимодействует с администрацией как официальный представитель жителей и представительного органа. Сильная сторона данной модели состоит в попытке организационного соединения лидерских начал в управлении и гарантий от необоснованной концентрации всей местной власти в одних руках. В то же время в ней заложен возможный конфликт главы администрации (управляющего), непосредственно возглавляющего осуществление исполнительно-распорядительных функций, распоряжающегося средствами местного бюджета, объектами муниципальной собственности, и главы муниципального образования, отдаленного от этих важных полномочий.

Третья модель представляет собой разновидность второй модели с тем отличием, что глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако это обстоятельство не меняет статус главы как высшего должностного лица муниципального образования, представляющего муниципальное образование в целом, подотчетного в первую очередь населению муниципального образования. Глава подотчетен представительному органу как его председатель.

Четвертая модель. Представительный орган избирается непосредственно населением. Глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно является председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации. Глава муниципального образования здесь выступает одновременно в трех лицах: как высшее должностное лицо своего муниципального образования; как глава местной администрации; как руководитель представительного органа, в состав которого он входит по должности. Функциональная специализация представительных и исполнительных органов в данной модели осуществляется в том же виде, что и в предыдущих моделях. Расширение полномочий главы муниципального образования влечет расширение форм его подотчетности. Во всей полноте своих полномочий он подотчетен населению. Представительному органу он подотчетен как глава администрации и как его, представительного органа, руководитель.

Изложенная модель может иметь место в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек.

Пятая модель принципиально отличается от других тем, что представительный орган муниципального образования в ней отсутствует. Полномочия последнего осуществляются сходом граждан. Такая модель предусмотрена для поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек.

Шестая модель. Представительный орган муниципального образования формируется в ходе непрямых выборов. Этот вариант предусмотрен для муниципальных районов. Представительный орган может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений. Глава муниципального района входит в состав представительного органа, являясь его председателем.

9.3. Органы местного самоуправления как юридические лица

Понятие юридического лица используется для определения правового положения организаций, участвующих в гражданско-правовых отношениях, т.е. имущественных и связанных с ними неимущественных отношениях, основанных на равенстве, автономии воли и

имущественной самостоятельности их участников. В ряду главных признаков юридического лица решающим является имущественная обособленность. Согласно ст. 48 ГК РФ, юридическое лицо имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество. Второй признак юридического лица — самостоятельная имущественная ответственность; третий — самостоятельное выступление в гражданском обороте от своего имени; четвертый — организационное единство, т.е. обладание устойчивой структурой, единством воли, обеспечиваемым едиными руководящими органами.

В ст. 124 ГК РФ муниципальные образования определяются как субъекты гражданского права. Законодатель установил, что муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с физическими и юридическими лицами. К ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Согласно ст. 125 ГК РФ, от имени муниципальных образований своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные права и обязанности органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления являются юридическими лицами. Они от имени муниципального образования и от своего имени приобретают и осуществляют имущественные и иные права и обязанности. Выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления обретают статус юридического лица в организационно-правовой форме муниципального учреждения.

В соответствии с положениями ГК РФ о юридическом лице, органы местного самоуправления, как и любые другие юридические лица, приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей при заключении договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. В качестве юридических лиц органы местного самоуправления выступают на равных началах со своими контрагентами, что предполагает отсутствие со стороны этих органов местного самоуправления властного воздействия на контрагентов. Органы местного самоуправления могут быть истцами и ответчиками в суде, иметь печати, штампы, бланки со своей символикой, расчетный, валютный и другие счета в банковских учреждениях.

Следует иметь в виду, что, согласно ГК РФ, правовой режим органов муниципальных образований как юридических лиц приравнивается к общему режиму юридических лиц с определенными изъятиями. Так, к ним не могут применяться общие правила, регламентирующие создание и ликвидацию юридических лиц. В отличие от других юридических лиц, отвечающих по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом, в состав аналогичного имущества юридических лиц органов муниципальных образований не включается имущество, которое закреплено за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом (п. 1 ст. 126 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не могут быть участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере. Они не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В свою очередь органы местного самоуправления вправе передавать муниципальное имущество во

временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ (субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать его, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Вместе с тем законодатель установил, что порядок и условия приватизации муниципального имущества определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами. Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Органы местного самоуправления, как субъекты гражданского права, могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. При этом указанные органы определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Кроме того, органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются устав муниципального образования и решение о создании соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица. В случае отсутствия устава муниципального образования основаниями для государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц являются:

— для представительного органа муниципального образования — протокол заседания представительного органа муниципального образования, содержащий решение о наделении этого представительного органа правами юридического лица;
— для иных органов местного самоуправления — решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа местного самоуправления с правами юридического лица.

Основаниями для государственной регистрации органов местной администрации в качестве юридических лиц являются решение представительного органа муниципального образования об учреждении соответствующего органа и утверждение положения о нем этим представительным органом муниципального образования.

Вместе с тем законодательно установлено, что в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек, в которых глава муниципального образования независимо от способа его избрания одновременно может быть председателем представительного органа поселения и главой местной администрации, представительный орган муниципального образования может не наделяться правами юридического лица.

9.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями является видом делегирования полномочий с одного уровня власти на другой. Предметом наделения являются любые публично-властные полномочия, не относящиеся к вопросам местного значения и к исключительным полномочиям Российской

Федерации, субъектов федерации. Наделение возможно только в законодательной форме: наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами не допускается.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями РФ осуществляется по федеральным законам, отдельными государственными полномочиями субъектов РФ — по законности субъектов федерации. Наделение отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов законами субъектов РФ допускается, если это не противоречит федеральным законам. Отдельные государственные полномочия, передаваемые для осуществления органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями на неограниченный срок либо, если данные полномочия имеют определенный срок действия, на срок действия этих полномочий. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов. Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом муниципального образования. Органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Признанное в судебном порядке несоответствие федеральных законов, законов субъектов РФ, иных нормативных правовых актов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вышеизложенным требованиям является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий.

Требования к законам о наделении. Федеральный закон, закон субъекта РФ, предусматривающий наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, должен содержать:

1) вид или наименование муниципального образования, органы местного самоуправления которого наделяются соответствующими полномочиями;
2) перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления, а также прав и обязанностей органов государственной власти при осуществлении соответствующих полномочий;
3) способ (методику) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ для осуществления соответствующих полномочий, включая федеральные или региональные государственные минимальные социальные стандарты;
4) перечень подлежащих передаче в пользование и (или) управление либо в муниципальную собственность материальных средств, необходимых для осуществления отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления, или порядок определения данного перечня;
5) порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий;
6) порядок осуществления органами государственной власти контроля за осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, и наименования органов, осуществляющих указанный контроль;

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

Положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год при условии, если этими законами предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий.

Государственный контроль. По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ в случаях, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, в пределах своей компетенции вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Органы государственной власти осуществляют контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, а также за использованием предоставленных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств. Органы, должностные лица местного самоуправления обязаны предоставлять уполномоченным государственным органам документы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий. В случае выявления нарушений требований законов по вопросам осуществления органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий уполномоченные государственные органы вправе давать письменные предписания по устранению таких нарушений, обязательные для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления. Указанные предписания могут быть обжалованы в судебном порядке. Расширившийся процесс законодательного наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления ставит на повестку дня вопрос о двойной подотчетности исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления: по вопросам, делегированным государственными органами, подотчетность данным органам, по вопросам местного значения — представительным органам местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие вопросы находятся в исключительном ведении населения муниципального образования?
2. Какие вопросы находятся в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления?
3. Какие полномочия имеют органы местного самоуправления в сфере использования и охраны природных ресурсов?
4. Как строятся взаимоотношения между государственными органами и органами местного самоуправления?
5. На каких основаниях и в каком порядке делегируются государственные полномочия органам местного самоуправления?

Задача 1. Губернатор области направил во все муниципальные образования рекомендации, в которых предложил закрепить в Уставах порядок избрания глав муниципальных образований, при котором они избираются представительными органами местного самоуправления из их состава, а кандидатуру представляет губернатор области. Правомерны ли рекомендации губернатора области?

Задача 2. Глава местного самоуправления г. Бодайбо своим распоряжением назначал руководителя АО «Азиатская холдинговая компания», члена управления коммерческих организаций на должность заместителя мэра. Правомерны ли действия мэра?

Внесите в словарь следующие юридические термины:
— муниципальные образования;
— компетенция муниципального образования;
— полномочия субъектов местного самоуправления.

Тесты

1. ***В основе организации и деятельности представительных органов лежат такие принципы, как:***
   а) представительского характера органов; самостоятельности; ответственности; назначения их состава;
   б) представительского характера органов; выборности; законности; коллегиальности;
   в) выборности; коллегиальности; ответственности; подчинения вышестоящим органам;
   г) выборности; самостоятельности; деятельности на основе решений главы местного самоуправления; гласности.

2. ***Структура органов местного самоуправления определяется:***
   а) органами государственной власти субъектов;
   б) населением территории;
   в) главой местного самоуправления;
   г) губернатором субъекта.

3. ***Органами местного самоуправления не являются:***
   а) глава местного самоуправления;
   б) служба жилищно-коммунального хозяйства;
   в) районная, городская дума;
   г) сход граждан.

4. ***Решения органов местного самоуправления являются обязательными:***
   а) для всех лиц, находящихся на территории муниципального образования;
   б) только для членов территориального коллектива;
   в) для всех лиц, работающих на муниципальных предприятиях;
   г) только для совершеннолетних членов территориальных коллективов.

5. ***В исключительные полномочия представительных органов не входят:***
   а) утверждение бюджета и отчета о его исполнении;
   б) управление муниципальной собственностью;
   в) установление местных налогов и сборов;
   г) осуществление контроля за деятельностью выборных лиц местного самоуправления.

6. ***Местная администрация образуется:***
   а) представительным органом;
   б) главой муниципального образования;
   в) населением территории муниципального образования;
   г) органами власти субъекта.

7. ***Решение представительного органа местного самоуправления может отменить:***
   а) губернатор субъекта;
   б) прокурор района (города);
   в) районный (городской) суд;
   г) глава местного самоуправления.

8. ***Органы местного самоуправления осуществляют свою деятельность:***
   а) на основе решений губернатора;
   б) под контролем исполнительных органов субъекта;
   в) самостоятельно;
   г) с учетом мнения Президента РФ.

Тема 10

Представительный орган муниципального образования

10.1. Общая характеристика представительного органа муниципального образования

Представительным органом муниципального образования является орган, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования. Этим обусловлено его ведущее положение в системе органов местного самоуправлении и его право непосредственно выражать волю населения муниципального образования в целом, формализуя ее в своих решениях. Представительный орган является главным нормотворческим органом муниципального образования, обладающим общей нормотворческой компетенцией. Нормотворческая компетенция иных органов является специальной. Особая связь представительного органа с населением обеспечивается также тем, что прямо или косвенно он формируется населением в лице избирательного корпуса. Кроме того, она обеспечивается коллегиальным характером работы представительного органа.

Характеризуя современные представительные органы местного самоуправления, необходимо учитывать их историческую связь с ранее существовавшими на Руси организационно-правовыми формами местного самоуправления: вече, земскими думами, местными советами. Все они суть формы российского местного самоуправления на соответствующих этапах его развития со сходным назначением, порой общими организационно-правовыми принципами и функциями (см. гл. 4).

Расходы на обеспечение деятельности представительного органа предусматриваются в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов в Российской Федерации. Это придает представительному органу финансово-экономическую самостоятельность. Однако управление, распоряжение представительным органом или отдельными депутатами (группами депутатов) в какой бы то ни было форме средствами местного бюджета в процессе его исполнения не допускаются, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности представительного органа муниципального образования и депутатов. Представительный орган муниципального образования обладает правами юридического лица.

Состав. Численный состав представительных органов, определяемый уставами муниципальных образований, весьма разнообразен. Причем он далеко не одинаков даже в представительных органах муниципальных образований одного уровня. Многое зависит от объема работы данного представительного органа, численности населения муниципального образования и т.д.

В советский период российской истории, когда действовали Советы народных депутатов, их численный состав был чрезвычайно велик. Считалось, что чем шире состав Совета, тем больше трудящихся пройдет школу государственного управления. На деле же депутаты Советов не играли существенной роли в решении вопросов общественной жизни. И порой чем больше был состав Совета, тем меньше было у него возможностей

эту роль выполнять, поскольку деловое рассмотрение вопросов и принятие конструктивных решений столь массовой организацией было затруднительным.

Ныне численный состав представительных органов по сравнению с составом местных Советов народных депутатов значительно сокращен, хотя и не всегда оптимален. Бывает, число депутатов представительных органов по-прежнему велико или, наоборот, слишком мало. Чтобы избежать этих крайностей, законодатель в ст. 35 Закона от 6 октября 2003 г. установил, что 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.

Если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган поселения не формируется. В этом случае полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек. Численность депутатов представительного органа внутригородской территории города федерального значения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее 10 человек.

Формирование состава. В состав представительных органов городских, сельских поселений, городских округов входят депутаты, избираемые в ходе муниципальных выборов на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Имеется специфика формирования представительного органа муниципального района. Федеральный законодатель предусмотрел два варианта его формирования.

1. В представительный орган входят главы расположенных на территории муниципального района поселений, а также депутаты представительных органов этих поселений, избираемые данными органами из своего состава в соответствии с равной нормой представительства, независимо от численности населения поселений. Вновь избранный глава поселения должен сменить в составе представительного органа района своего предшественника на посту главы. Избрание нового состава представительного органа поселения означает необходимость избрания им из своего состава новых членов представительного органа района. Представительный орган поселения в любой момент может заменить ранее избранных им членов представительного органа муниципального района.

Входящие в состав представительного органа муниципального района при таком варианте его формирования лица не приобретают статуса его депутатов. Закон определяет их правовое положение как членов выборного органа местного самоуправления (в разбираемом случае — членов представительного органа муниципального района).

2. В представительный орган избираются депутаты 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 2/5 от установленной численности представительного органа муниципального района.

Представительный орган муниципального района может формироваться либо по первому, либо по второму варианту. Он формируется по первому варианту, если такое решение в течение одного года со дня выдвижения соответствующей инициативы поддержано представительными органами не менее чем 2/3 поселений, входящих в состав муниципального района. Инициатива в формировании представительного органа муниципального района в данном порядке оформляется решением представительного ор-

гана поселения, расположенного в границах муниципального района. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района.

Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района закрепляется в уставе муниципального района в течение одного месяца со дня начала работы соответствующего представительного органа муниципального района. Установленный порядок формирования представительного органа муниципального района может быть изменен не ранее чем через два года со дня начала работы сформированного представительного органа муниципального района.

Правомочность состава. Общее требование российского законодательства — представительный орган может осуществлять свои полномочия (т.е. быть правомочным) в случае избрания не менее 2/3 от установленной численности его депутатов (членов).

Срок полномочий. Представительный орган местного самоуправления городского, сельского поселения, городского округа избирается путем общих или досрочных выборов на определенный срок, называемый созывом. Срок, на который избирается представительный орган, устанавливается уставом муниципального образования и составляет 2—5 лет. Этот срок является предельным сроком полномочий депутатов представительного органа. Окончание срока полномочий представительного органа конкретного созыва означает и окончание срока полномочий всех депутатов данного созыва. Сказанное распространяется также на определение срока полномочий представительного органа муниципального района, избираемого на муниципальных выборах, а также его депутатов. Представительный орган муниципального района, формируемый органами местного самоуправления поселений, работает не по созывам. Он действует на постоянной основе, бессрочно.

Законодателно предусмотрено, что полномочия представительного органа муниципального образования независимо от порядка его формирования могут быть прекращены досрочно в ряде случаев.

Во-первых, если судом установлено, что представительным органом принят нормативный акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования. При этом представительный орган в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный акт. Высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель его высшего исполнительного органа государственной власти) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона субъекта РФ о роспуске представительного органа. Полномочия представительного органа прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске. Закон субъекта РФ 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.

Во-вторых, в случае принятия указанным органом решения о самороспуске. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования.

В-третьих, в случае вступления в силу решения верховного суда республики, соответствующего суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов представительного

органа муниципального образования, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий.

В-четвертых, в случае преобразования муниципального образования.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования влечет досрочное прекращение полномочий его депутатов и необходимость формирования представительного органа нового созыва. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа, состоящего из депутатов, избранных населением непосредственно, не позднее чем через три месяца со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий указанного органа проводятся досрочные муниципальные выборы в представительный орган муниципального образования. В случае досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального района, сформированного путем непрямых выборов, представительные органы соответствующих поселений обязаны в течение месяца избрать в состав представительного органа муниципального района других депутатов.

Компетенция. В Законе от 6 октября 2003 г. определены вопросы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления. Это гарантирует ведущую роль представительных органов во всей системе органов местного самоуправления.

В исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;
2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
4) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;
7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;
8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Анализ полномочий представительного органа позволяет сделать ряд выводов.

1. Только представительные органы вправе принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования, «местные законы», которые адресуются всем другим органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, гражданам, общественным объединениям, предприятиям, учреждениям и организациям. Они определяют основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности: социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т.д.

2. Исключительно представительные органы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении.

3. Установление местных налогов и сборов тоже относится к исключительному ведению представительных органов, поскольку непосредственно затрагивает материальные, наиболее существенные интересы жителей.

4. Муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, и представительные органы не могут стоять в стороне от управления ею. Они устанавливают порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, в соответствии с которым действуют все другие органы местного самоуправления, их должностные лица.

5. Представительные органы контролируют деятельность других органов местного самоуправления, должностных лиц, предусмотренных уставами муниципальных образований. Это касается как органов и должностных лиц, избранных населением, так и тех, которые назначены представительным органом, главой муниципального образования (главой местной администрации). Осуществление контроля дает возможность добиваться исполнения принимаемых представительными органами решений, следить за законностью действий других органов местного самоуправления.

6. Представительные органы с учетом разделения труда в системе органов местного самоуправления должны следовать и определенным ограничениям в принятии решений. Так, нормативные правовые акты представительного органа, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение представительного органа только по инициативе главы местной администрации или при наличии заключения главы местной администрации.

Перечисленные выше полномочия представительных органов — это не исчерпывающий перечень их обязанностей. Федеральный закон определяет, что иные полномочия представительных органов местного самоуправления определяются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований. Это важное положение следует понимать так: в уставах муниципальных образований в соответствии с законодательством полномочия представительных органов могут быть расширены (но не сужены).

В отношении решений, принимаемых представительным органом, законодатель установил важное требование. Нормативный правовой акт, принятый представительным органом, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования. Глава муниципального образования, если он является главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом. В этом случае указанный нормативный правовой акт в течение 10 дней возвращается в представительный орган с мотивированным обоснованием его отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Если глава муниципального образования отклонит нормативный правовой акт, он вновь рассматривается представительным органом. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей от установленной численности депутатов представительного органа, он подлежит подписанию главой муниципального образования в течение семи дней и обнародованию.

10.2. Структура и организация работы представительного органа муниципального образования

Закон от 6 октября 2003 г. установил, что организацию деятельности представительного органа муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования осуществляет глава муниципального образования, а в случае, если указанное должностное лицо является главой местной администрации — председатель представительного органа муниципального образования, избираемый этим органом из своего

состава. В уставе муниципального образования важно четко закрепить внутреннюю организацию представительного органа, включающую его структурные подразделения:

а) руководители — глава муниципального образования или председатель представительного органа, заместитель (заместители) руководителя представительного органа;
б) комитеты и комиссии;
в) территориальные депутатские группы;
г) аппарат представительного органа.

Рассмотрим Закон города Москвы от 25 февраля 2004 года № 10 «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве» (в ред. Законов г. Москвы от 13.07.2005 № 42, от 25.01.2006 № 6).

Выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо, избранное населением непосредственно или из состава органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

К выборным должностным лицам местного самоуправления относятся:

1) Руководитель муниципального образования — высшее должностное лицо муниципального образования, наделенное уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы собственными полномочиями по решению вопросов местного значения и представляющее муниципальное образование во взаимоотношениях с органами местного самоуправления иных муниципальных образований, государственными органами, организациями и гражданами.
2) Председатель муниципального Собрания — выборное должностное лицо местного самоуправления, возглавляющее муниципальное Собрание, наделенное уставом муниципального образования собственной компетенцией.
3) Иное выборное должностное лицо местного самоуправления — выборное должностное лицо местного самоуправления с определенными уставом муниципального образования полномочиями, а также член выборного органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах, за исключением депутатов муниципального Собрания.

Выборное должностное лицо местного самоуправления руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, Уставом города Москвы, настоящим Законом, иными законами города Москвы, уставом муниципального образования и иными правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования в городе Москве.

Выборное должностное лицо местного самоуправления может осуществлять свои полномочия на постоянной либо на непостоянной основе в соответствии с уставом муниципального образования.

Выборное должностное лицо местного самоуправления города Москвы при осуществлении своих полномочий имеет право на:

1) организационно-техническое обеспечение его деятельности;
2) получение в установленном порядке информации и материалов, использование нормативной базы по городу Москве;
3) посещение в установленном порядке расположенных на территории муниципального образования организаций независимо от форм их собственности;
4) выезды в служебные командировки в установленном законодательством порядке в соответствии с предоставленными полномочиями;
5) проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство, связанных с исполнением им полномочий;

6) подготовку и внесение проектов нормативных правовых актов в представительный орган местного самоуправления.

Выборное должностное лицо местного самоуправления может иметь другие права, предусмотренные уставом муниципального образования, в соответствии с федеральным законодательством и законами города Москвы.

Выборное должностное лицо местного самоуправления в пределах своих полномочий обязано:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, законы города Москвы и устав муниципального образования;
2) обеспечивать соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан;
3) исполнять решения органов местного самоуправления;
4) своевременно рассматривать обращения граждан, руководителей общественных объединений, организаций, государственных органов и их должностных лиц, принимать по ним решения;
5) соблюдать трудовую дисциплину и установленный порядок работы со служебной информацией и документами;
6) хранить государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением полномочий сведения, затрагивающие частную жизнь, честь и достоинство граждан.[1]

Сложилась определенная процедура избрания председателя представительного органа местного самоуправления и его заместителя (заместителей). Так, кандидаты для избрания на должность председателя выдвигаются на сессии (заседании). Правом выдвижения (самовыдвижения) кандидатов на должность председателя обладает каждый депутат. Выдвигать кандидатов могут также группы депутатов. Заявления о самоотводах принимаются без обсуждения и голосования. После заявленных самоотводов депутаты утверждают список кандидатур для тайного голосования. Каждому кандидату предоставляется право выступить с программой деятельности на должности председателя. Порядок выдвижения и обсуждения кандидатов устанавливается в ходе пленарного заседания.

Кандидаты на должность председателя, включенные в бюллетень для тайного голосования, вправе направить своих представителей из числа депутатов в качестве наблюдателей при процедуре вскрытия ящика для голосования и подсчета голосов либо присутствовать при этом сами. Бюллетени для тайного голосования изготавливаются под контролем счетной комиссии по утвержденной ею форме и в количестве, соответствующем числу депутатов представительного органа. Фамилии кандидатов вносятся в бюллетень для тайного голосования в алфавитном порядке. Время и место голосования, порядок его проведения устанавливаются счетной комиссией и объявляются ее председателем перед началом голосования. Выдача депутатам бюллетеней для тайного голосования производится членами счетной комиссии на основании списка депутатов по предъявлении ими депутатских удостоверений. Перед выдачей бюллетеней каждый экземпляр бюллетеня заверяется на обороте подписями председателя и секретаря счетной комиссии. Каждый депутат получает один бюллетень для выборов председателя. При получении бюллетеня депутат расписывается напротив своей фамилии. Заполнение бюллетеня производится депутатом в кабине для тайного голосования или отдельной комнате путем зачеркивания в бюллетене фамилий кандидатов, против которых он голосует. После заполнения бюллетень для тайного голосования опускается в опечатанный ящик для голосования. Недействительными считаются бюллетени неустановленной формы и не заверенные подписями членов счетной комиссии, а также те из них, в которых оставлено бо-

---

[1] См.: Закон города Москвы от 25 февраля 2004 года № 10 «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве (в ред. Законов г. Москвы от 13.07.2005 № 42,от 25.01.2006. № 6)// Консультант + региональный выпуск.

лее одной кандидатуры. Дополнительные кандидатуры, внесенные в бюллетень, при подсчете голосов не учитываются. Избранным на должность председателя представительного органа считается кандидат, который получил большинство голосов от установленного числа депутатов.

В случае если на должность председателя были выдвинуты более двух кандидатов и ни один из них не набрал требуемого для избрания числа голосов, проводится второй тур голосования по двум из них, получившим наибольшее число голосов. Если в этом случае кандидат не набрал требуемого числа голосов, то проводятся повторные выборы, начиная с процедуры выдвижения кандидатов. Решение об избрании председателя оформляется постановлением представительного органа.

Порядок выдвижения и избрания заместителя председателя представительного органа может проходить по данной процедуре, однако он обязательно должен быть закреплен в регламенте представительного органа.

Председатель представительного органа. Председатель организует работу представительного органа; созывает его сессии (заседания); вносит на рассмотрение депутатов проект повестки дня сессии (заседания) органа; доводит до сведения депутатов, населения области информацию о времени и месте проведения сессии (заседания) и вопросах, выносимых на обсуждение депутатов; созывает внеочередные сессии (заседания) органа по собственной инициативе, либо по требованию группы депутатов количеством не менее одной трети от установленного числа депутатов, либо по требованию главы муниципального образования; ведет сессии (заседания) органа; ведает вопросами внутреннего распорядка органа; подписывает протоколы сессий (заседаний); в случае отмены или переноса сессии (заседания) оповещает депутатов с обязательным указанием причин отмены или переноса сессии (заседания); направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты (комиссии) органа проекты решений; принимает решение о создании рабочих групп по подготовке проектов решений и иных нормативных правовых актов; решает вопросы распределения обязанностей между председателем и заместителями председателя; представляет орган во взаимоотношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, организациями, общественными объединениями, международными организациями; руководит работой аппарата, осуществляет наем и увольнение работников аппарата; от имени органа подписывает исковые заявления в судебные органы; открывает и закрывает расчетные (текущие) счета органа и является распорядителем по этим счетам; решает иные вопросы организации деятельности органа в соответствии с уставом и регламентом. Вышеперечисленные функции председателя представительного органа можно разделить на две группы: внутренние и внешние.

Председатель подотчетен депутатам представительного органа и может быть отозван ими путем тайного голосования, если за данное решение проголосовало большинство от установленного числа депутатов. Вопрос об отзыве председателя включается в повестку дня сессии (заседания) органа, если за него проголосовало более половины от числа присутствующих на сессии (заседании) депутатов. Просьба о добровольном сложении председателем своих полномочий удовлетворяется на основании его письменного заявления и оформляется затем постановлением органа. В случае непринятия органом отставки председатель вправе сложить свои полномочия, как правило, по истечении двух недель после принятия соответствующего постановления органом.

Заместитель председателя в отсутствие председателя представительного органа исполняет его обязанности.

Как уже отмечалось, председатель и его заместитель (заместители) избираются в соответствии с уставами муниципальных образований и регламентами представительных органов местного самоуправления. Этими же актами определяются основания и порядок досрочного прекращения их полномочий.

Глава муниципального образования. Если работу представительного органа возглавляет по должности глава муниципального образования, то он в части организации работы представительного органа местного самоуправления обладает полномочиями, аналогичными полномочиям председателя представительного органа, избираемого депутатами из своего состава.

Глава муниципального образования не обладает статусом депутата. Статусом депутата наделяются лица, избираемые на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании исключительно в состав представительного органа. Наряду с депутатами законодатель выделяет категорию членов выборных органов местного самоуправления. К их числу и должен быть отнесен глава муниципального образования, возглавляющий работу представительного органа местного самоуправления.

Президиум представительного органа. В некоторых представительных органах создаются президиумы во главе с председателем представительного органа. Создание такого подразделения в составе депутатов, иногда еще и служащих, привлеченных специалистов для решения координационных, совещательных, организационных и контрольных функций вполне оправдано.

В полномочия президиума могут входить:

- организация подготовки сессии (заседаний) органа, рассмотрение проекта повестки дня, составленного с учетом мнения комитетов (комиссий), предварительное обсуждение предложений по вопросам повестки дня сессии (заседаний) органа, разработанной с учетом готовности проектов решений;
- рассмотрение проекта плана разработки нормативных правовых актов, принимаемых органом по инициативе субъектов правотворческой инициативы;
- внесение предложений о созыве внеочередных сессий (заседаний) органа или заседаний президиума;
- рассмотрение вопросов взаимодействия и координации деятельности постоянных комитетов (комиссий);
- организация проведения консультаций при формировании и изменении состава комитетов (комиссий), групп, а также при возникновении разногласий между депутатами, депутатскими группами;
- организация проведения депутатских слушаний, совещаний, пресс-конференций;
- исполнение иных полномочий по поручению представительного органа.

Заседания президиума, как правило, созывает и ведет председатель, а в его отсутствие может вести заместитель или иные депутаты из состава представительного органа.

Комитеты (комиссии) представительного органа. Важное место в деятельности представительных органов местного самоуправления принадлежит их комитетам (комиссиям). Именно в комитетах и комиссиях осуществляется повседневная деятельность по подготовке решений представительного органа, выражаемых в конкретных нормативных правовых актах. Статус комитетов (комиссий) регулируется уставами муниципальных образований, положениями о них и регламентами, утверждаемыми представительными органами местного самоуправления.

Комитеты и комиссии могут быть постоянными и временными. Постоянные комитеты, комиссии образуются, как правило, на период полномочий представительного органа. Временные комитеты, комиссии образуются для решения конкретных вопросов (разовая подготовка решений, проверки и т.п.).

В отличие от советского периода, когда придавалось большое значение многочисленности депутатского корпуса и постоянные комиссии избирались в составе только депутатов соответствующего уровня, сегодня нет юридических препятствий для иного формирования комитетов и комиссий. Будет оправданным, если в состав комитетов, комиссий наряду с депутатами представительного органа будут входить специалисты соответствующего профиля.

Функции комитетов, комиссий представительных органов местного самоуправления в различные периоды их истории серьезных изменений не претерпели. Сегодня, как и раньше, комитеты, комиссии — это совещательные, консультативные, контролирующие органы своих представительных органов. Они не осуществляют самостоятельного управления какими-либо отраслями местного хозяйства, действуя исключительно в составе своих представительных органов.

Образование комитетов и комиссий представительных органов и изменение их состава относятся к исключительной компетенции представительных органов. Их формирование происходит, как правило, на первых сессиях (заседаниях), когда определяется структура представительного органа, решаются иные организационные вопросы. В случае необходимости представительный орган может и в иное время образовывать новые комитеты, комиссии, реорганизовывать существующие, вносить изменения в их численный и персональный состав. При образовании комитетов, комиссий необходимо, в частности, учитывать такие факторы, как образование, специальность, место работы, место жительства кандидатов в состав комитета, комиссии, наличие у них навыков публично-властной, общественной деятельности, а также личное желание работать в том или ином комитете, комиссии. Привлечение депутатов, специалистов, а также простых граждан к деятельности комитетов, комиссий в решении местных проблем не только реально предоставляет возможность пройти школу управления, но и создает условия, при которых подготовкой, контролем и участием в реализации решений представительных органов занимаются не только депутаты и местная администрация, но и население.

Повышение роли комитетов, комиссий в современный период непосредственным образом связано с повышением роли местного самоуправления. Разграничение предметов ведения, которое осуществляется между федеральным, региональным и местным уровнем власти, предполагает значительное усиление роли представительных органов в выработке качественно новой нормативной основы социально-экономического развития муниципальных образований.

Нормативные положения о комитетах, комиссиях детально регламентируют конкретное содержание их функций, полномочий. Определяющим моментом содержания их функций являются предметы ведения муниципального образования и компетенция соответствующего представительного органа.

Комитеты (комиссии) по вопросам их ведения:

1. осуществляют предварительное рассмотрение проектов решений, иных нормативных правовых актов и их подготовку к рассмотрению представительным органом;
2. организуют проводимые представительным органом депутатские слушания, совещания, «круглые столы», семинары;
3. дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта местного бюджета, прогноза социально-экономического развития муниципального образования;
4. утверждают планы работы комитетов; определяют стратегию и тактику своей деятельности; принимают решения о направлении проектов актов в государственные органы, другие организации для подготовки отзывов, предложений и замечаний, а также для проведения научной экспертизы и независимой экспертизы проектов актов;
5. взаимодействуют с другими органами местного самоуправления, органами государственной власти, негосударственными организациями;
6. взаимодействуют со средствами массовой информации, обеспечивая их участие в текущей деятельности комитетов, комиссий;
7. осуществляют контроль за исполнением принятых представительным органом решений;
8. решают вопросы организации своей деятельности.

Комитет, комиссия самостоятельно или совместно с другими комитетами, комиссиями вправе вносить предложения о создании рабочих групп, временных комиссий для разработки проектов или подготовки отдельных вопросов к депутатским слушаниям. В состав рабочих групп, временных комиссий и иных рабочих органов могут также входить депутаты, должностные лица и специалисты. Комитеты, комиссии вправе создавать экспертные советы на общественных началах (общественные советы), принимать решения о проведении независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов и т.д.

Например, к ведению комитета (комиссии) по вопросам местного бюджета (название может быть иным) относятся:

- финансово-бюджетная политика и финансовый контроль, в том числе анализ и контроль формирования и исполнения доходов и расходов местного бюджета и местных целевых программ;
- анализ и контроль межбюджетных отношений органов местного самоуправления;
- рассмотрение проектов местных целевых программ по вопросам их финансирования;
- взаимодействие с контрольным органом муниципального образования, внесение предложений в представительный орган по результатам проверок и ревизий, проводимых контрольным органом;
- осуществление контроля за исполнением принятых решений и нормативных правовых актов.

Порядок образования отдельных постоянных комиссий предусматривается, как правило, регламентом представительного органа. Это комитеты (комиссии) по регламенту и депутатской этике; бюджету и экономической политике; собственности и местному хозяйству; социальной политике; местному самоуправлению, связям с общественностью и средствами массовой информации; законности и правоохранительной деятельности. Комитеты (комиссии) образуются часто по функциональному или отраслевому признакам.

К числу функциональных комиссий относятся комиссии по бюджету и экономической политике, по законности и правопорядку, по местному самоуправлению и т.п. Отраслевой характер имеет комиссия по сельскому хозяйству, по образованию. Сегодня при ограниченной численности депутатов представительного органа число функциональных и отраслевых комитетов, комиссий резко сократилось. Поэтому неслучайно, что многие депутаты являются членами нескольких комитетов, комиссий.

На основе анализа действующего законодательства, практики муниципального строительства можно сделать вывод, что комитеты, комиссии с учетом возложенных на них задач осуществляют три основные функции: подготовительную, организаторскую, контрольную. Отметим, что в государственно-правовой литературе акцентировалось внимание в основном на двух функциях комитетов, комиссий — подготовительной и контрольной. Значение организаторской функции несколько недооценивалось. Тот факт, что организаторская работа ведется комитетами (комиссиями) при осуществлении подготовительной и контрольной деятельности, нисколько не уменьшает ее самостоятельного значения, так как на практике ни одна из названных функций не осуществляется изолированно от других. Указанная классификация не означает, что, готовя какой-либо конкретный вопрос, комитет, комиссия выполняет только одну из этих функций. Наоборот, в практической деятельности комитетов (комиссий) они переплетаются. Например, комитет, комиссия в процессе работы над переданным на его (ее) заключение проектом решения участвует, с одной стороны, в разработке решения, внося соответствующие поправки, с другой — в осуществлении контроля за органами местного управления. При подготовке других проектов решений комитетам и комиссиям также нередко приходится обсуждать и оценивать те или иные стороны деятельности органов местного управления. С другой стороны, контролируя деятельность местной администрации, комитет или комиссия может выявить определенные пробелы в ранее принятых решениях

и выступить с инициативой разработки проектов нового решения или нормативного правового акта.

Комитеты, комиссии наделены полномочиями самостоятельного выступления от своего имени. Они вправе запрашивать у широкого круга субъектов необходимые документы и информацию, приглашать на заседания должностных лиц местного самоуправления и т.д.

Реализуя организаторскую функцию, комитет или комиссия может заслушать на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей структурных подразделений местных администраций, руководителей муниципальных предприятий; они вправе входить с предложениями в соответствующий представительный орган, выступать с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к их ведению, и т.д.

Содоклады — это наиболее часто практикуемое выступление представителей комитетов, комиссий на сессиях. Суть их состоит в том, что представительный орган получает возможность ознакомления с работой соответствующей местной администрации, учреждения или с состоянием дел в определенной отрасли местного хозяйства не только по сообщениям ответственных должностных лиц, но и на основе авторитетной информации депутатов и независимых специалистов, изучивших данный вопрос в составе комитета, комиссии. Поэтому содоклад комитета (комиссии) не должен быть лишь повторением основного доклада. Если в последнем излагается общая картина дела и дается анализ деятельности определенных служб, предприятий и организаций, обычно с точки зрения их руководителей, то в содокладе отмечается главным образом то, что обнаружили члены и активисты при обследовании, и то, что не нашло отражения в докладе. Содоклад отражает мнение членов комитета, комиссии. Комитет, комиссия знакомится с содержанием доклада заранее и имеет возможность составить свой содоклад так, чтобы он дополнял выступление докладчика, помогая представительному органу получить всестороннее представление о рассматриваемом вопросе. Нередко до сессии представители тех служб, работа которых должна обсуждаться, выступают на заседании комитета, комиссии, которые таким образом предварительно знакомятся с тем, что руководители соответствующих организаций намерены представить вниманию общего собрания депутатов.

Несколько иное значение имеют доклады комитетов, комиссий на сессиях. В таких случаях они практически ведут всю подготовительную работу к сессии, обобщают собранные материалы в докладе, готовят проект решения и вносят его на утверждение представительного органа.

Организация контроля, проверка исполнения служат совершенствованием всего механизма местного самоуправления. Это важнейшая часть работы комитетов, комиссий.

Комитеты, комиссии помимо контроля за исполнением решений и нормативных (правовых) актов обязаны осуществлять содействие их проведению в жизнь, которое не сводится только к контролю за их исполнением. В то же время, контролируя исполнение решений, комитеты (комиссии) не ограничиваются только выявлением состояния реализации, но и принимают меры, содействующие более эффективному их выполнению.

Комитеты, комиссии помимо ежегодного рассмотрения планов экономического и социального развития и бюджетов, а также отчетов об исполнении бюджетов, целевых программ осуществляют текущий контроль за выполнением этих бюджетов, программ. Они рассматривают на своих заседаниях доклады руководителей финансовых и экономических служб местной администрации о проделанной работе за определенный период, например за полугодие. Они ведут контроль за реализацией предложений и критических замечаний, внесенных депутатами при рассмотрении плана экономического и социального развития и бюджета на очередной год и по другим вопросам.

Важное место в контрольной деятельности комитетов и комиссий занимает проверка исполнения наказов избирателей. Думается, что возрождение этого института, широко используемого в советское время, оправдано.

Организаторская работа должна стать главным в деятельности комитетов, комиссий представительного органа.

Большую роль в обеспечении успешной работы комитетов, комиссий играют их председатели. Они организуют и направляют деятельность комитетов, комиссий, созывают и ведут их заседания, руководят их подготовкой, совместно с другими членами составляют проекты планов работы, решений и рекомендаций комитетов, комиссий, контролируют их выполнение, как и выполнение всеми членами комитета, комиссии возложенных на них обязанностей, данных им поручений. Председатели комитетов, комиссий представляют их в отношениях с другими органами местного самоуправления, различными организациями. Они поддерживают связь с исполнительным органом муниципального образования, предприятиями, учреждениями по вопросам работы своих комитетов, комиссий. Как правило, именно председатели выступают от имени своих комитетов, комиссий с докладами и содокладами на сессиях представительного органа.

Заместитель председателя комитета, комиссии принимает участие в руководстве деятельностью комитета, комиссии, выполняет задания председателя по подготовке очередных заседаний, а также выполняет функции председателя во время его отсутствия. Секретарь комитета, комиссии ведет делопроизводство, включая протоколы заседаний, готовит материалы к обсуждению на заседаниях комитета, комиссии, учитывает выполнение членами и активистами данных им поручений.

Комитеты, комиссии распределяют между своими членами поручения в соответствии с особенностями своей работы, а также в зависимости от конкретных условий, в которых они действуют, и накопленного опыта. В комитетах, комиссиях возможны следующие формы распределения поручений между их членами:

- по отдельным объектам (например, наблюдение за работой сельского клуба, школы, медицинского пункта и т.д.);
- по группам объектов (например, наблюдение за работой магазина и учреждений общественного питания на определенной территории);
- по определенным комплексам вопросов муниципального образования (одна группа наблюдает за ходом уборочной страды, другая — за эксплуатацией жилищного фонда и т.д.).

Заседания комитетов, комиссий носят открытый характер. В исключительных случаях могут проводиться закрытые заседания.

Заседание комитетов, комиссий правомочно, если на нем присутствует большинство от числа избранных членов комитета, комиссии. Решение принимается большинством голосов от числа членов комитета (комиссии), присутствующих на заседании.

В исключительных случаях, не терпящих отлагательства, комитеты, комиссии могут принимать решения путем опроса членов соответствующих комитетов, комиссий с закреплением их мнения в подписном листе. При этом опрашиваются все члены за исключением тех, которые по уважительным причинам не могут быть опрошены.

Комитеты, комиссии вправе проводить совместные заседания. При этом вопросы, подлежащие обсуждению одновременно в нескольких комитетах, комиссиях, могут рассматриваться как на их совместных, так и раздельных заседаниях.

В заседаниях постоянных комитетов, комиссий могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты (члены выборного органа), не входящие в состав данного комитета, комиссии, а также по приглашению соответствующих комитетов, комиссий представители иных органов местного самоуправления, организаций, эксперты.

Организационное, правовое, материально-техническое, информационное обеспечение работы комитетов, комиссий осуществляет аппарат представительного органа.

Депутаты на время выполнения поручений, связанных с деятельностью комитетов, комиссий, освобождаются от основной работы с сохранением среднего заработка.

Расходы, связанные с деятельностью комитетов (комиссий), финансируются из местного бюджета.

Депутатские группы. Представительный орган на территории муниципального образования может быть представлен депутатскими группами, объединяющими депутатов на добровольной основе для совместной работы по осуществлению своих полномочий в избирательных округах, иных территориях муниципального образования. При образовании территориальных депутатских групп определяются их задачи и направления деятельности.

Сессии (заседания) представительных органов местного самоуправления. **Сессия —** основная организационно-правовая форма деятельности представительного органа местного самоуправления, в которой проявляется коллективный стиль работы и реализуется принцип коллегиальности в принятии решений; форма работы представительного органа, включающая совокупность его пленарных заседаний, проводимых между ними заседаний президиума, комитетов, комиссий, депутатских групп, объединенных единой повесткой или единым календарем заседаний. **Пленарные заседания —** заседания с участием всех депутатов (членов) представительного органа, проводимые в установленном порядке для решения вопросов компетенции данного представительного органа. В уставах многих муниципальных образований вместо слова «сессия» используется понятие «заседание».

Сессии, заседания дают возможность всесторонне учитывать опыт и мнение всех депутатов и представляемых ими избирателей, принимать решения, наиболее полно отвечающие интересам населения, местным условиям и традициям. Сессии, заседания представительного органа муниципального района дополнительно призваны согласовывать интересы входящих в муниципальный район городских, сельских поселений, их органов власти.

Обязательность проведения сессий вытекает не только из уставов, регламентов, но и из самой природы представительного органа. Граждане формируют представительные органы для того, чтобы они организовали управление на соответствующей территории. Управление можно организовать путем принятия управленческих решений. Часть этих решений вправе принимать только представительный орган и только на сессии. Обязательность проведения сессии связана с характером вопросов, которые могут быть рассмотрены только на ней. К ним отнесены все вопросы исключительной компетенции представительного органа. В том случае, если представительный орган не проводит сессионных заседаний, он может быть распущен или расформирован путем отзыва депутатов.

Уставы муниципальных образований в большинстве своем предусматривают различные нормы о периодичности проведения сессий (заседаний) представительных органов (не реже одного раза в месяц, в квартал, по мере необходимости и т.д.).

К числу важнейших функций сессий (заседаний) относятся:

- формирование руководящих органов и большинства структурных подразделений органов местного самоуправления;
- принятие решений по ведущим вопросам социально-экономического развития муниципальных образований;
- осуществление принципа подконтрольности и подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления представительным органам и т.д.

Правотворческая, организаторская и контрольная функции представительных органов местного самоуправления реализуются посредством сессий, заседаний. Именно на них принимаются решения и нормативные правовые акты.

Сегодня известны следующие виды заседаний. Очередные заседания проводятся в установленные регламентами представительного органа сроки. Они созываются председателем представительного органа (или главой муниципального образования). Внеочередные заседания проводятся по мере необходимости, в силу возникших обстоятельств. Регламенты обычно предусматривают специальный порядок инициирования внеоче-

редных заседаний. Они проводятся по предложению председателя представительного органа, комитета, комиссии, группы депутатов установленной численности. Кроме того, право настаивать на проведении внеочередной сессии, заседания обычно предоставляется главе муниципального образования или главе местной администрации.

Сессия (заседание) могут быть также открытыми и закрытыми. *Открытое заседание* предполагает присутствие всех заинтересованных участников, представителей общественности, средств массовой информации. Подавляющее большинство заседаний представительных органов являются открытыми. *Закрытые заседания* организуются в особых случаях. Например, при обсуждении вопросов депутатской этики, досрочного прекращения полномочий депутатов или должностных лиц, связанных с государственной тайной. При любых обстоятельствах определение характера заседания находится за самим представительным органом. Помимо депутатов на закрытых заседаниях вправе в любом случае присутствовать представители прокуратуры, органов юстиции.

На практике встречается еще один вид заседаний — выездное заседание представительного органа. Его цель заключается в приближении депутатского собрания к избирателям, к месту действия, что позволяет глубже изучить проблему. Выездные заседания преследуют также и воспитательную цель. Как правило, они организуются с участием населения.

Выбор вопросов повестки заседания представительного органа предопределяется системой взаимосвязанных плановых документов пяти видов:

а) перспективные — определяющие основные направления развития муниципальных образований на период полномочий представительного органа;
б) целевые программы, направленные на решение различных проблем территории (например, в г. Копейске Челябинской области действует 10 подобных программ. Среди них программы ликвидации ветхого жилья, социальной защиты инвалидов и др.);
в) планы экономического и социального развития муниципальных образований;
г) местные бюджеты как основные финансовые планы;
д) текущие — определяющие направление работы на квартал, полугодие и т.д.

На основании этих плановых документов осуществляется организация деятельности представительного органа местного самоуправления по подготовке нормативных правовых актов, а также иных решений, связанных с управлением и развитием территории.

Подготовка сессий (заседаний) осуществляется главой муниципального образования, председателем представительного органа или иными уполномоченными на то должностными лицами, а также депутатами представительного органа. Глава муниципального образования или председатель представительного органа выполняют при этом роль организаторов. Что же касается подготовки вопросов для заседаний представительного органа, то в основном эту функцию должны осуществлять комитеты, комиссии, депутаты представительного органа. Хотя ряд вопросов может быть внесен главой муниципального образования или главой местной администрации, а также иными органами местного самоуправления.

В целях обеспечения деятельности представительного органа депутаты утверждают план проведения пленарных заседаний с указанием вопросов для рассмотрения и ответственных за подготовку этих вопросов. План направляется всем заинтересованным должностным лицам в сроки, установленные регламентом представительного органа. Для подготовки вопросов к заседанию представительного органа образуются рабочие группы из числа депутатов и работников аппарата представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также специалистов в той или иной сфере. Если в составе представительного органа имеются комиссии или комитет, то на них возлагаются обязанности по организации этой работы. По итогам подготовительной работы состав-

ляются материалы и проекты решений, которые в установленный регламентом срок направляются депутатам представительного органа.

Подготовительные документы после предварительного рассмотрения на заседании рабочей группы или комиссий, комитета представительного органа выносятся для обсуждения на заседание представительного органа. Предварительные проекты документов могут быть вынесены на обсуждение граждан по месту жительства или работы. Они публикуются в местной печати или доводятся до сведения граждан иным способом.

Обсуждение вопросов на пленарных заседаниях носит коллегиальный характер. Каждый депутат вправе участвовать в обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседании, вносить свои предложения и замечания.

В соответствии с регламентом представительного органа по основному вопросу, как правило, определяется докладчик. Этот вопрос решается предварительно на заседаниях комитета, комиссии или рабочей группы, подготовившей материалы сессии. После доклада начинается обсуждение вопроса, в котором могут принимать участие депутаты, приглашенные на сессию граждане, должностные лица, специалисты. Приглашение на заседания представительных органов граждан, должностных лиц, специалистов предусмотрено в большинстве уставов муниципальных образований.

Заседание открывает и ведет уполномоченное на то уставом муниципального образования или законом должностное лицо. Роль председательствующего на заседании выполняет председатель представительного органа, его заместитель, депутат, избранный непосредственно на заседании, глава муниципального образования или замещающее его лицо.

В начале заседания председательствующий оглашает число депутатов, присутствующих на сессии. Это необходимо для выяснения вопроса о наличии кворума. Без кворума, установленного законом или уставом, сессия считается неправомочной, а принимаемые решения — недействительными. **Кворум** — минимальное число депутатов (членов выборного органа), необходимое для начала официальной работы представительного органа по принятию решений, входящих в его компетенцию. Зачастую норма кворума — 2/3 от установленного численного состава депутатов (членов выборного органа). Она совпадает с нормой правомочности представительного органа в целом.

Председательствующий обеспечивает нормальную работу заседания, свободное и деловое обсуждение рассматриваемых вопросов. Он контролирует наличие кворума на заседании, предоставляет слово для докладов, содокладов, объявляет прения и т.д.

После установления кворума вносится и утверждается повестка дня, в которой может быть один или несколько вопросов. Поэтому голосование может быть проведено по повестке как в целом, так и по каждому вопросу в отдельности. Кроме того, каждый депутат вправе внести в повестку дня дополнительные вопросы. Дополнительные вопросы в обязательном порядке ставятся председательствующим на голосование. Голосование по повестке дня, как правило, открытое. В ряде представительных органов имеется электронное оборудование для голосования.

Утвердив повестку дня, депутаты принимают решение о порядке проведения заседания. Сюда входят вопросы о продолжительности его проведения, процедуре обсуждения, о времени, предоставляемом для докладчика, содокладчиков и других участников обсуждения.

Затем из числа депутатов создаются рабочие органы, необходимые для проведения заседания. К ним можно отнести редакционную комиссию, призванную обобщить поступившие предложения и замечания по рассматриваемым вопросам и использовать их при доработке проектов решений; счетную комиссию, обеспечивающую подсчет голосов при открытом или тайном голосовании. Представительный орган может создать и другие органы для обеспечения работы заседания.

После образования необходимых рабочих органов председательствующий предоставляет слово для доклада основному докладчику. По основному вопросу, как правило,

готовится содоклад. С содокладами обычно выступают представители комиссий или комитетов представительного органа местного самоуправления, принимавшие участие в подготовке вопроса на сессию (заседание). Число содокладов определяется при утверждении порядка ведения заседания в зависимости от характера обсуждаемого вопроса. По итогам доклада и содоклада проект решения обсуждается участниками заседания.

Следующий этап — **прения**, т.е. обсуждение вопроса, в котором принимают участие все депутаты представительного органа, а также, по решению большинства депутатов, специалисты и приглашенные, если есть такая необходимость. Обсуждение завершается по предложению депутатов о прекращении прений путем голосования. Обсудив вопрос, депутаты приступают к принятию решения. Проект решения, с учетом предложений и замечаний, оглашает председатель редакционной комиссии, который избирается комиссией из ее состава. В своем выступлении председатель комиссии сообщает о числе поступивших предложений и замечаний в письменном виде и прозвучавших в выступлениях депутатов. Предложения и замечания, согласно регламентам представительных органов муниципальных образований, оформляются письменно, в виде поправок. Это позволяет более эффективно учитывать предложения и включать их в проекты решений.

Далее называются предложения и замечания (поправки), которые, по мнению комитета, комиссии, необходимо включить в проект решения, и те, с которыми они не согласны. Каждое предложение о включении или отклонении поправки должно иметь обоснование. Каждая поправка ставится на голосование депутатов. Перед голосованием слово для обоснования поправки предоставляется автору, который внес эту поправку. Поправки могут вносить и депутаты, и комиссии или комитеты. Доработанный с учетом принятых поправок проект решения оглашается и ставится на окончательное голосование.

Рассмотрение проектов нормативных правовых актов может осуществляться и в форме чтений. При первом чтении проекта принимается одно из следующих решений: одобрить проект в первом чтении и разослать его субъектам нормотворческой инициативы, направить проект на доработку; отклонить проект. Проект, одобренный в первом чтении, после доработки выносится на второе чтение с приложением текстов поправок. Второе чтение проводится по статьям, главам и разделам проекта. Регламенты многих представительных органов предусматривают, что при втором чтении на голосование сначала ставятся предложения о внесении в статью или другие части проекта поправок, а в третьем чтении происходит принятие нормативного правового акта в целом. Данная процедура еще не стала доминирующей в работе представительных органов.

В таком порядке проводится пленарное заседание представительного органа местного самоуправления. При необходимости в ходе сессии проводятся заседания комитетов, комиссий. Обычно такая форма используется при обсуждении проекта бюджета на предстоящий год и отчета об исполнении бюджета за истекший год. В данном случае каждый комитет или комиссия обсуждают свои направления и представляют их в комитет по налогам, финансам и бюджету, а также назначают от имени комитета и комиссии своего содокладчика на пленарное заседание, если в этом есть необходимость. Комитет, комиссия готовят свои письменные предложения к рассматриваемому вопросу в виде поправок, концепций, обоснований и вносят их на пленарное заседание представительного органа на этой же сессии.

Окончательное решение по итогам рассмотрения вопроса в комитетах, комиссиях после обсуждения на пленарном заседании принимается в коллегиальном порядке всеми депутатами. Большинство уставов муниципальных образований предусматривает следующий порядок принятия решений. Голосование по проекту решения проводится вначале за основу, затем по пунктам, разделам и в целом. В случае, когда проект доведен до сведения депутатов заблаговременно, его текст не оглашается. В остальных случаях он подлежит оглашению. Каждая поправка, предложение по проекту решения ставится на голосование депутатов. В первую очередь на голосование ставятся взаимоисключающие

поправки, а затем остальные. Рассмотрение предложений и поправок к решению проводится лишь после принятия проекта решения за основу.

Для предварительного обсуждения и получения заключений проект передается в комитеты и комиссии представительного органа, если таковые созданы. В случае необходимости по решению представительного органа рассмотрение проектов решений может быть перенесено в постоянные комитеты и комиссии. Выводы, предложения, рекомендации постоянных комиссий и комитетов сообщаются на заседании депутатам председателями комиссий, комитетов.

Голосование при решении вопросов повестки заседания может быть открытым, тайным и поименным (разновидность открытого голосования). Большинство решений принимается открытым голосованием. Подсчет голосов при проведении открытого голосования ведется секретариатом. В отдельных случаях, таких, например, как избрание председателя представительного органа, его заместителя, их отзыв, проводится тайное голосование. Решение счетной комиссии принимается большинством голосов и оформляется протоколом, который подписывают председатель и секретарь комиссии. Для организации тайного голосования необходимы бюллетени, изготовление которых осуществляется под контролем счетной комиссии.

Поименное голосование проводится в случаях, требующих ясной и недвусмысленной позиции депутатов. Предметом такого голосования могут стать самые острые проблемы муниципального образования. Поименное голосование проводится по требованию определенной части депутатского корпуса, как правило, не менее 1/3 от числа депутатов, избранных в представительный орган. Для проведения поименного голосования формируется счетная комиссия. Его результаты оглашаются на заседании, а также могут публиковаться в средствах массовой информации.

Решения, как правило, принимаются простым большинством от числа присутствовавших депутатов. Для принятия отдельных решений требуется квалифицированное большинство, т.е. 2/3 голосов от общего (установленного) числа депутатов (членов) представительного органа. Решения подписываются либо главой муниципального образования, либо председателем представительного органа и, в определенный уставом или регламентом срок, обнародуются в средствах массовой информации или иным способом.

Решения вступают в силу с момента опубликования, даты, указанной в самом решении, или со дня его принятия. Здесь нет единообразия. Уставы муниципальных образований закрепляют разный порядок вступления решений в силу. Решение, затрагивающее права и свободы граждан, вступает в силу и подлежит исполнению только в том случае, если оно обнародовано, опубликовано и доведено до сведения граждан.

Первая сессия (заседание) представительного органа местного самоуправления имеет свои специфические особенности. На ней происходит **конституирование** представительного учреждения, т.е. вступление его в осуществление функций органа муниципальной власти. Несмотря на многие отличия, имеющие место в деятельности современных представительных органов, сохраняется единство общего порядка их конституирования на первых сессиях (заседаниях) после выборов.

Первая сессия (заседание) представительного органа нового созыва проводится не позднее чем в двухнедельный срок после избрания не менее двух третей депутатов от числа, установленного для данного представительного органа. Первая сессия (заседание) созывается, как правило, председателем или главой муниципального образования предыдущего созыва. Открывается сессия (заседание) часто старейшим по возрасту депутатом, который осуществляет функции председательствующего до момента избрания председателя. Открывать сессию (заседание) может глава муниципального образования, председатель представительного органа прежнего созыва, другие лица в соответствии с тем, как решен этот вопрос в уставе муниципального образования.

Первые сессии (заседания) нацелены преимущественно на решение организационных вопросов: утверждение структуры представительного органа, избрание должностных лиц (председателя, заместителя председателя), формирование комитетов, комиссий и т.д.

На каждой сессии (заседании) представительного органа ведется протокол, в котором указываются:

— дата и место проведения сессии (заседания);
— число присутствующих депутатов; повестка сессии (заседания);
— проекты решений;
— данные о всех выступающих и другие сведения.

К протоколу прилагаются стенограмма и тексты принятых представительным органом местного самоуправления правовых актов.

10.3. Депутат представительного органа, член выборного органа местного самоуправления

Депутат — это лицо, избранное в представительный орган местного самоуправления на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании, уполномоченное представлять в нем интересы избирателей, населения муниципального образования. **Член выборного органа местного самоуправления** — выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах.

Статус члена выборного органа местного самоуправления имеет глава муниципального образования, избираемый непосредственно гражданами, входящий в состав представительного органа местного самоуправления и являющийся его председателем. Данный статус — лишь одна из его служебных ролей. Глава муниципального образования не только работает в составе представительного органа, руководя им, но и является высшим должностным лицом своего муниципального образования в целом. В то же время, думается, глава муниципального образования, избираемый представительным органом из своего состава, может сохранять свой изначальный статус депутата.

Если представительный орган муниципального района формируется путем непрямых выборов, то лица, избираемые в него, входящие в него по должности, не могут рассматриваться в качестве его депутатов, они должны наделяться статусом членов своего представительного органа. Этот статус, как и статус члена выборного органа местного самоуправления, — одна из служебных ролей указанных лиц.

Законодатель говорит о членах выборного, а не представительного органа. Это означает, что в муниципальных образованиях могут формироваться путем выборов не только представительные, но и другие коллегиальные органы местного самоуправления. На таких условиях может, например, формироваться контрольный орган. Представляется, что Европейская хартия местного самоуправления допускает даже образование коллегиальных исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, вроде имевших место в советский период российской истории исполкомов местных Советов. Однако на практике распространен лишь вариант обладания особым выборным статусом (не депутатским) в составе представительных органов местного самоуправления. Поэтому ниже речь будет идти о членах только представительных органов местного самоуправления, чей статус аналогичен статусу депутатов этих представительных органов.

Правовой статус муниципального депутата, члена выборного органа местного самоуправления определяется нормами федерального, регионального законодательства, уставами муниципальных образований, иными муниципальными правовыми актами.

Так, например, статус депутатов муниципальных образований города Москвы определяется Законом города Москвы[1]. Согласно данному закону субъекта федерации депутат муниципального Собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве — это лицо, избранное населением муниципального образования в городе Москве в муниципальное Собрание на выборах на основе всеобщего прямого и равного избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами, законами города Москвы, уставом муниципального образования.

Законом г. Москвы установлены ограничения, связанные с осуществлением деятельности депутата муниципального образования. В частности, депутат не может быть депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ, членом Совета Федерации Федерального Собрания РФ, депутатом Московской городской Думы, депутатом законодательного (представительного) органа иного субъекта РФ, депутатом, выборным должностным лицом органа местного самоуправления в ином муниципальном образовании, а также замещать иные государственные должности РФ, государственные должности субъектов РФ, государственные должности государственной службы и муниципальные должности муниципальной службы и другие.

Депутат, участвуя в работе представительного органа, его структурных подразделений, участвуя в принятии решений, должен руководствоваться интересами населения всего муниципального образования, несмотря на то, что часть избирателей не принимала участия в его избрании или голосовала против него.

Депутат, член выборного органа — это не только представитель в своем органе власти населения, проживающего на территории соответствующего муниципального образования. Одновременно он является представителем своего органа власти как перед избирателями, так и перед другими органами власти, организациями.

Депутату, члену выборного органа обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Депутаты представительного органа муниципального образования осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10% депутатов от установленной численности представительного органа муниципального образования, а если численность представительного органа муниципального образования составляет менее 10 человек — один депутат.

Члены выборного органа местного самоуправления могут осуществлять свои полномочия как на постоянной, так и на непостоянной основе в соответствии с уставами муниципальных образований.

Депутат избирается на всеобщих выборах при тайном голосовании для выполнения определенных должностных полномочий и является должностным лицом. При этом полномочия депутата весьма обширны. Каждый депутат принимает участие в решении вопросов местного значения непосредственно и несет как совместную, так и индивидуальную ответственность за принятые решения или осуществляемые действия. Управленческая деятельность депутата предполагает, что ее осуществляют компетентные должностные лица. Депутаты принимают управленческие решения и осуществляют контроль за их выполнением. Депутат — должностное лицо особого рода. Он обладает распорядительно-властными полномочиями только в составе депутатской коллегии в целом. Иные его полномочия не носят распорядительного характера. Таково же должностное положение членов выборных органов. Однако если они, к примеру, одновременно являются главами муниципальных образований, то в последнем статусе обладают всеми признаками должностных лиц, в том числе и правом осуществления распорядительно-властной деятельности.

---

[1] Закон г. Москвы от 25 февраля 2004 года № 9 «О статусе депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве (в ред. Закона г. Москвы от 15.03.2006. № 13) // Консультант+ Региональный выпуск.

Депутаты, члены выборного органа, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности. Впрочем, для членов выборного органа — глав муниципальных образований, депутатов представительных органов поселений, работающих в них на постоянной основе, названный запрет связывается уже с их обязанностями.

Депутаты, члены выборных органов осуществляют свою деятельность в различных формах и через различные органы. Свою деятельность при решении задач местного значения и осуществлении других функций они строят на основе принципов законности, ответственности перед избирателями, населением.

Срок полномочий депутата. Депутат избирается на срок полномочий своего представительного органа местного самоуправления. Срок полномочий представительного органа местного самоуправления, формируемого непосредственно избирателями, как указывалось выше, определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы представительного органа нового созыва. Днем избрания депутата является день голосования, в результате которого гражданин избран депутатом представительного органа местного самоуправления. По понятным причинам факт избрания депутата становится известен позднее дня избрания: муниципальной избирательной комиссии необходимо время для подведения итогов выборов.

Моментом начала работы представительного органа нового созыва является день первой правомочной сессии (заседания) представительного органа местного самоуправления нового созыва.

Поскольку часто в ходе очередных или досрочных выборов правомочный состав сформировать не удается, то продолжает действовать представительный орган прежнего созыва. Следовательно, продолжают сохранять свои полномочия депутаты прежнего созыва, даже если они не избраны в представительный орган нового созыва. Они сохраняют свои депутатские полномочия до избрания представительного органа нового созыва в правомочном составе. Данное обстоятельство юридически может быть установлено только на первой сессии (первом заседании) представительного органа нового созыва. До установления указанного обстоятельства, видимо, и должны сохранять свои полномочия депутаты прежнего созыва. Вновь избранные депутаты до этого момента должны вести прием избирателей, налаживать работу в округах, готовить проекты решений и т.д.

Установленный срок полномочий депутата не может быть изменен в течение текущего срока полномочий, если иное не предусмотрено федеральным законом, а также за исключением случаев досрочного прекращения полномочий.

Вопрос о начале и истечении срока полномочий депутатов имеет сугубо практический характер, а потому требует дополнительного освещения. На первый взгляд кажется странным, что полномочия депутата начинаются в день его избрания, когда могут быть известны только предварительные итоги выборов. Надо иметь в виду, что соответствующая избирательная комиссия в этот момент окончательно не установила результаты голосования, не опубликовала итоги выборов в печатных СМИ, не осуществила регистрацию депутата. Все эти действия, предусмотренные законом, еще только предстоит выполнить. И, тем не менее, полномочия депутатов начинаются в день их избрания. Думается, что в этом есть логика, так как депутатский мандат приобретается в результате выборов и, следовательно, начало полномочий связывается с волеизъявлением избирателей.

Полномочия члена представительного органа — главы муниципального образования, избираемого непосредственно гражданами, начинаются, по общему правилу, со дня его избрания главой муниципального образования и заканчиваются в момент прекращения его полномочий как главы муниципального образования. Срок полномочий

самого представительного органа на срок полномочий названного лица влиять не должен. Полномочия члена (не депутата) представительного органа муниципального района должны, видимо, начинаться с момента признания его полномочий в представительном органе района и заканчиваться в момент признания полномочий заменяющего его лица. Однако возможно и иное решение этого вопроса.

Полномочия депутата представительного органа поселения, избранного в состав представительного органа муниципального района, могут начинаться со дня такого избрания, т.е. со дня принятия соответствующего решения представительным органом поселения. Полномочия главы поселения как члена представительного органа муниципального района могут начинаться со дня его избрания главой поселения. Тогда у них полномочия члена представительного органа муниципального района должны прекращаться с момента избрания на их место нового депутата представительного органа поселения, главы муниципального образования поселения.

Досрочное прекращение полномочий депутата. Полномочия депутата прекращаются досрочно в случае:

— его смерти;
— отставки по собственному желанию;
— признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
— признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
— вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
— выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
— прекращения российского гражданства, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
— отзыва избирателями;
— досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;
— в иных случаях, установленных законом.

Отставка по собственному желанию осуществляется на основе поданного письменного заявления депутата о сложении своих полномочий. В заявлении должны быть исчерпывающим образом изложены обстоятельства, препятствующие выполнению полномочий, и недвусмысленно выражена просьба о сложении депутатских обязанностей.

Уставы муниципальных образований предусматривают различный порядок лишения депутата депутатского мандата или прекращения его полномочий. В одних субъектах РФ депутат может быть лишен мандата путем проведения отзыва, в других правом принятия решения о лишении депутата мандата по различным мотивам наделены представительные органы местного самоуправления (если за него проголосовало не менее 2/3 депутатов от общего состава представительного органа). Закон от 6 октября 2003 г. не предусматривает такого порядка.

Аналогичны основания досрочного прекращения полномочий членов выборных органов местного самоуправления. Однако если срок полномочий члена представительного органа — главы муниципального образования не связан со сроком полномочий самого представительного органа, то такое основание досрочного прекращения депутатских полномочий, как досрочное прекращение полномочий представительного органа в целом, на него не распространяется.

Формы деятельности и полномочия депутата. Формами деятельности депутата являются:

а) участие в сессиях (заседаниях) представительного органа местного самоуправления;
б) участие в формировании и работе комитетов, комиссий представительного органа местного самоуправления;

в) выполнение поручений представительного органа местного самоуправления;
г) внесение в представительный орган в порядке нормотворческой инициативы проектов нормативных правовых актов представительного органа, а также поправок к ним, участие в разработке нормативных правовых актов представительного органа;
д) участие в депутатских слушаниях;
е) обращение с депутатским запросом;
ж) участие в осуществлении контроля за соблюдением устава муниципального образования, нормативных правовых актов представительного органа;
з) участие в расследованиях, проводимых представительным органом;
и) обращение к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан, иных лиц;
к) участие в работе депутатских объединений;
л) работа с избирателями.

Деятельность депутата может осуществляться и в иных формах, предусмотренных законами, а также уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Из вышеперечисленных форм деятельности депутата можно выделить два направления его работы:

1) в представительном органе местного самоуправления и его структурных подразделениях;
2) с избирателями и населением муниципального образования.

Работая в представительном органе местного самоуправления и его структурных подразделениях, депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым представительным органом, а также комитетом, комиссией, членом которых он является. Кроме этого, депутат имеет право:

— избирать и быть избранным в комитеты, комиссии и на соответствующие должности в представительном органе местного самоуправления;
— высказывать мнение по персональному составу создаваемых представительным органом местного самоуправления органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых представительным органом местного самоуправления;
— предлагать вопросы для рассмотрения представительным органом местного самоуправления;
— вносить проекты правовых актов, а также поправок к ним для рассмотрения на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления;
— вносить предложения и замечания по повестке дня, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления;
— вносить предложения о заслушивании на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления внеочередного отчета или информации органа или должностного лица местного самоуправления, подотчетного или подконтрольного в соответствии с уставом муниципального образования представительному органу местного самоуправления;
— ставить вопрос о недоверии составу образованных или избранных представительным органом местного самоуправления органов или избранным, назначенным или утвержденным им должностным лицам в случаях, установленных уставом муниципального образования;
— вносить в представительный орган местного самоуправления предложения о необходимости проведения проверки исполнения органами местного самоуправления, организациями независимо от организационно-правовых форм, располо-

женных на территории муниципального образования, устава муниципального образования и нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления;

— участвовать в прениях, задавать вопросы докладчикам и председательствующему на сессии (заседания) представительного органа местного самоуправления, требовать ответа, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки;
— оглашать на сессиях (заседаниях) представительного органа местного самоуправления обращения граждан, имеющие, по его мнению, общественное значение;
— обращаться с депутатским запросом на включение в протокол сессии (заседания) представительного органа местного самоуправления переданного председательствующему текста выступления, не оглашенного в связи с прекращением прений;
— осуществлять иные полномочия в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ, уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Депутат может также принимать участие в работе комитетов, комиссий представительного органа местного самоуправления, членом которых он не является, участвовать в обсуждении рассматриваемых вопросов и принятии решений с правом совещательного голоса.

В случае несогласия с решением комитета, комиссии по проекту нормативного правового акта, принимаемого представительным органом местного самоуправления, депутат имеет право внести свое предложение в письменной форме в качестве самостоятельной поправки к проекту соответствующего нормативного правового акта. Внесенные им поправки подлежат обязательному рассмотрению представительным органом местного самоуправления, и по ним проводится голосование.

Депутат по решению представительного органа местного самоуправления может быть выведен из состава комитета, комиссии за систематическое неучастие в ее работе в порядке, установленном регламентом представительного органа местного самоуправления, иными нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления.

Многие уставы муниципальных образований предусматривают, что депутат обязан участвовать в сессиях (заседаниях) представительного органа местного самоуправления и в работе его комитетов, комиссий.

При невозможности присутствовать на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления, на заседании его комитета, комиссии депутат заблаговременно информирует об этом соответственно руководителя представительного органа местного самоуправления, комитета, комиссии. По решению представительного органа местного самоуправления фамилии депутатов, отсутствующих на сессии (заседании), с указанием причин отсутствия могут доводиться до избирателей через средства массовой информации.

Депутат своевременно информируется о времени созыва, месте проведения сессии (заседания) представительного органа местного самоуправления, заседаний его комитетов, комиссий, вопросах, выносимых на их рассмотрение, а также получает все необходимые материалы по данным вопросам. Порядок участия депутата в работе представительного органа местного самоуправления, комитетов, комиссий устанавливается регламентом представительного органа местного самоуправления.

Депутат обладает очень важным правом — нормотворческой инициативой, осуществляемой в форме внесения в представительный орган проектов нормативных правовых актов; проектов актов о внесении изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления; поправок к проектам нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправ-

ления. Предложения депутата, внесенные в порядке нормотворческой инициативы, подлежат обязательному рассмотрению представительным органом местного самоуправления. Порядок осуществления депутатом нормотворческой инициативы определяется регламентом представительного органа местного самоуправления.

Работа депутата с избирателями и населением муниципального образования во многом зависит от его профессиональной и гражданской культуры. В уставах многих муниципальных образований закреплено, что депутат обязан поддерживать связь с избирателями своего округа, ответствен перед ними и им подотчетен.

Депутат в пределах предоставленных ему полномочий:

— принимает меры по обеспечению и защите прав, свобод и законных интересов своих избирателей;
— рассматривает поступившие от избирателей предложения, заявления и жалобы, при необходимости направляет их в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм, осуществляет контроль за их своевременным рассмотрением;
— участвует в рассмотрении в органах государственной власти, органах местного самоуправления, организациях независимо от организационно-правовых форм вопросов, затрагивающих интересы избирателей;
— ведет прием граждан;
— изучает общественное мнение, при необходимости вносит предложения в соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления, учитывает их при разработке нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления;
— проводит собрания избирателей округа, встречи с трудовыми коллективами и населением;
— участвует в работе органов территориального общественного самоуправления, в собраниях избирателей, в том числе по месту их жительства, работы, службы, учебы;
— использует иные формы работы с избирателями и населением.

Избиратели могут давать наказы депутату. Порядок организации работы с наказами избирателей определяется уставами муниципальных образований или представительным органом местного самоуправления. Депутат должен информировать избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации, использует другие формы информации населения.

Депутат обязан:

1. Соблюдать правила служебной этики, установленные представительным органом местного самоуправления. Ответственность за нарушение правил служебной этики устанавливается регламентом представительного органа местного самоуправления в пределах его компетенции.
2. Отчитываться перед избирателями в срок, установленный уставом муниципального образования, нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления, как правило, не реже двух раз в год. Депутату обеспечиваются необходимые условия для проведения встреч с избирателями округа. Для обеспечения отчетов, встреч с избирателями, по просьбе депутата органы местного самоуправления, муниципальные унитарные предприятия, муниципальные учреждения безвозмездно выделяют помещения, извещают граждан о времени и месте проведения отчетов, встреч, направляют для участия в них своих представителей, а также представляют необходимые справочные и информационные материалы, оказывают другую помощь.

3. Выполнять поручения представительного органа, поручения комитета, комиссии, членом которых он является, данные в пределах их компетенции. О результатах выполнения поручений депутат информирует соответственно представительный орган местного самоуправления, комитет, комиссию. В случае необходимости вносит в представительный орган местного самоуправления, комитет, комиссию предложения об устранении выявленных недостатков, отмене незаконных решений, привлечении к ответственности лиц, допустивших нарушение законов.

Депутат участвует в осуществлении контроля за соблюдением устава муниципального образования, нормативных правовых актов представительного органа местного самоуправления путем участия в проверках, подготовки предложений по результатам проверок. Депутат вправе потребовать незамедлительного устранения нарушения закона, прав, свобод, законных интересов граждан, а в необходимых случаях обратиться к соответствующим органам и должностным лицам с требованием о пресечении нарушения. Факт нарушения может фиксироваться в протоколе, составленном по требованию депутата представителем соответствующего правоохранительного или контрольного органа.

Должностные лица органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм, к которым обращено требование депутата, обязаны незамедлительно принять меры для устранения нарушения, а при необходимости — для привлечения виновных к ответственности с последующим информированием об этом депутата.

По вопросам, связанным с депутатской деятельностью, на территории муниципального образования депутат пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и учреждений. При обращении депутата в органы местного самоуправления, муниципальные предприятия и учреждения, находящиеся на территории муниципального образования, их должностные лица обеспечивают депутата по вопросам, связанным с депутатской деятельностью, консультациями специалистов, безотлагательно (а при необходимости получения дополнительных материалов — в срок не позднее 30 дней со дня получения обращения) предоставляют ему необходимую информацию и документы с учетом требований законодательства РФ о государственной и коммерческой тайне.

Депутат имеет преимущественное право выступать по вопросам депутатской деятельности в средствах массовой информации, финансируемых полностью или частично из средств местного бюджета. При этом материалы, представляемые депутатом, подлежат обязательному опубликованию в этих средствах массовой информации в срок, согласованный с депутатом. Редактирование представленных депутатом материалов без его согласия не допускается. В то же время депутат несет ответственность за достоверность материалов, представляемых им к публикации.

Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организации независимо от организационно-правовых форм, находящиеся на территории муниципального образования, общественные объединения обязаны оказывать депутату содействие в осуществлении его полномочий. В то же время вмешательство депутата в хозяйственную деятельность организаций независимо от организационно-правовых форм, деятельность органов дознания, органов прокуратуры, следователей и судов не допускается.

Депутат, группа депутатов по вопросам депутатской деятельности вправе обращаться к руководителям органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм, находящихся на территории муниципального образования, с запросом по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Депутатский запрос вносится на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления в письменной форме, оглашается, и по нему принимается соответствующее решение. Должностное лицо, к которому обращен депутатский запрос, должно дать ответ на него в устной форме на сессии (заседании) или в письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный представительным органом местного самоуправления срок. Депутатский запрос и письменный ответ на него оглашаются председательствующим или должностным лицом, к которому обращен запрос, на сессии (заседании) представительного органа местного самоуправления или доводятся до сведения депутатов иным путем в порядке, установленном регламентом представительного органа местного самоуправления.

Депутаты могут, если это предусмотрено уставом муниципального образования, иметь помощников, работающих по трудовому договору (контракту), гражданско-правовому договору или на общественных началах. Число помощников депутатов, работающих по трудовому договору (контракту), гражданско-правовому договору или на общественных началах, устанавливается представительным органом местного самоуправления. Трудовой договор (контракт) заключается на основании заявления кандидата на должность помощника депутата и представления депутата представительного органа местного самоуправления на срок, указанный в представлении, но не превышающий срока полномочий депутата. Прием на работу помощника депутата оформляется распоряжением руководителя представительного органа местного самоуправления. На помощников депутатов, работающих по трудовому договору (контракту), распространяется действие законодательства РФ о труде с особенностями, предусмотренными федеральными законами.

При досрочном прекращении полномочий депутата полномочия помощника прекращаются досрочно с момента прекращения полномочий депутата по решению руководителя представительного органа местного самоуправления. Порядок оплаты труда помощников депутата, работающих по трудовому договору (контракту), гражданско-правовому договору, устанавливается представительным органом местного самоуправления. Расходы на оплату труда помощников депутата возмещаются за счет средств местного бюджета. Порядок осуществления деятельности помощниками депутата устанавливается представительным органом местного самоуправления.

Формы деятельности и полномочия члена выборного органа. Полномочия членов представительных (выборных) органов местного самоуправления аналогичны полномочиям депутатов. Естественно, они имеют и свои особенности. Так, член представительного органа муниципального образования, являющийся главой данного муниципального образования, в силу закона наделен статусом председателя представительного органа и соответствующим кругом полномочий. С населением, организациями, иными органами власти он взаимодействует в первую очередь как глава муниципального образования, осуществляя его полномочия.

Гарантии деятельности депутата, члена выборного органа. Депутаты имеют соответствующие гарантии для осуществления своих полномочий. Уставы муниципальных образований содержат перечень гарантий, объем которых зависит от возможностей местного бюджета, политических и экономических ситуаций в стране. Думается, что будет справедливым, если работающий на постоянной основе депутат после освобождения от занимаемой должности будет продолжать в течение полугода получать, если он не устроился на новое место работы, установленную ему среднемесячную заработную плату с учетом индексации за счет средств местного бюджета. Если по новому месту работы заработная плата будет ниже получаемой депутатом, то в течение года ему может производиться соответствующая доплата за счет средств местного бюджета. Такие социальные гарантии крайне важны. Они позволяют вовлечь в представительные органы наиболее

подготовленных людей, обладающих высокими профессиональными и гражданскими качествами.

Депутат, работающий на постоянной основе, может быть освобожден от этой работы только по решению представительного органа с соблюдением всех условий, предусмотренных уставами муниципальных образований, регламентом представительного органа, а также других решений, регламентирующих данный вопрос.

Депутат представительного органа, не работающий на постоянной основе, не может быть освобожден от должности или переведен на нижеоплачиваемую должность по месту своей работы в муниципальных предприятиях и учреждениях без согласия представительного органа местного самоуправления.

Всем депутатам гарантируется возмещение затрат, которые они понесли при исполнении депутатских обязанностей за счет местного бюджета. Депутаты в большинстве субъектов РФ пользуются правом бесплатного проезда на территории муниципального образования на всех видах наземного пассажирского транспорта за исключением такси. Представительный орган местного самоуправления вправе принять решение о страховании жизни и здоровья депутата за счет средств местного бюджета.

К гарантиям депутатской деятельности относится также депутатский иммунитет — неприкосновенность. Гарантии прав депутатов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутаты не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности (индемнитет) за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока их полномочий. Данное положение не распространяется на случаи, когда депутатом были допущены публичные оскорбления, клевета или иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законом.

Таким образом, можно сделать вывод, что депутатская неприкосновенность (иммунитет, индемнитет) позволяет депутату представительного органа местного самоуправления беспрепятственно осуществлять свои полномочия, без боязни возможных преследований за те или иные законные действия, волеизъявление при голосовании.

Неправомерное воздействие на депутата, членов его семьи и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения депутатской деятельности, изменения ее характера, влечет ответственность, предусмотренную законодательством. Невыполнение должностными лицами и другими работниками органов местного самоуправления законных требований депутата либо создание препятствий при осуществлении им своих полномочий, а равно предоставление депутату заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законодательством сроков и порядка предоставления информации и ответов на запросы и обращения депутата влечет ответственность, предусмотренную законодательством. Оскорбление депутата либо распространение искаженной информации об его депутатской деятельности влекут ответственность, предусмотренную законодательством.

Члены выборных органов местного самоуправления обладают гарантиями их деятельности, аналогичными гарантиям депутатской деятельности.

10.4. Контрольный орган муниципального образования

Создание муниципальными образованиями собственных контрольных органов вытекает из Конституции РФ и федеральных законов о финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Бюджетный кодекс РФ в п. 2 ст. 265 также закрепляет право представительных органов местного самоуправления создавать собственные контрольные органы для проведения внешнего аудита бюджетов. Согласно ст. 153 Бюджетного кодекса РФ, представительные органы местного самоуправления формируют и определяют правовой статус органов, осуществляющих контроль за исполнением бюджета соответствующего уровня бюджетной системы. Закон от 6 октября 2003 г. устанавливает, что в структуру органов местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования может входить и контрольный орган. Контрольный орган муниципального образования (контрольно-счетная палата, ревизионная комиссия и др.) образуется в целях контроля за исполнением местного бюджета, соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета о его исполнении, а также в целях контроля за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

Контрольный орган муниципального образования формируется на муниципальных выборах или представительным органом муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

При разработке проекта положения или иного нормативного правового акта о контрольном органе муниципального образования необходимо определить, прежде всего, задачи и функции создаваемого органа и его полномочия. Важнейший вопрос при создании контрольного органа — наличие и подбор квалифицированных и честных кандидатов на должности руководителей и сотрудников данного органа. Необходимо, чтобы кандидаты на данные должности имели высшее образование и опыт профессиональной работы в области муниципального или государственного управления, контроля, экономики, финансов, пользовались заслуженным авторитетом у депутатов представительного органа и общества.

В зависимости от специфики муниципального образования могут создаваться конкретные направления контроля. Чаще всего в структуре контрольных органов представлены следующие направления:

а) контроль за доходами местного бюджета (иногда его разделяют на контроль за налоговыми доходами, контроль за неналоговыми доходами, включая контроль за доходами от управления и распоряжения муниципальной собственностью);
б) контроль за расходами бюджета (расходы в социальной сфере, промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, сфере межбюджетных отношений и др.);
в) контроль за бюджетным процессом.

Практика функционирования контрольных органов в муниципальных образованиях еще только складывается.

Тесты

1. ***Выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования:***
   а) администрация муниципального образования;
   б) представительный орган местного самоуправления;
   в) аппарат местной администрации.

2. ***Правомерно ли решение представительного органа муниципального образования о наделение граждан, не проживающих на территории муниципального образования, но имеющих на его территории в собственности объекты недвижимости и уплачивающих налоги в местный бюджет, активным и пассивным избирательным правом:***
   а) правомерно;
   б) не правомерно;
   в) правомерно в отношении пассивного избирательного права.

3. ***Разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования вопросов местного значения может быть решено:***
   а) непосредственно, путем местного референдума или представительным органом местного самоуправления;
   б) представительным органом местного самоуправления;
   в) главой муниципального образования.

4. ***Ответственность выборного должностного лица местного самоуправления перед населением может наступить в форме:***
   а) отзыва выборного должностного лица;
   б) досрочного прекращения полномочий;
   в) отрешения от должности.

5. ***Правомерен ли обыск лица, являющегося депутатом представительного органа местного самоуправления, проведенный с согласия прокурора района:***
   а) правомерен;
   б) не правомерен;
   в) правомерен, если обыск произведен на месте совершения преступления.

Тема 11

Глава муниципального образования, местная администрация

11.1. Глава муниципального образования

Глава муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В случае избрания на муниципальных выборах он либо входит в состав представительного органа местного самоуправления с правом решающего голоса и является его председателем, либо возглавляет местную администрацию. Если главу избирает представительный орган, то он является по должности его председателем. Глава муниципального образования не может быть одновременно председателем представительного органа и главой местной администрации. Исключение из этого правила допускается в поселениях с численностью населения менее 1 тыс. человек, независимо от способа избрания главы. Если представительный орган муниципального района формируется путем непрямых выборов, то глава района является его председателем. Муниципальное образование в лице населения на референдуме или представительного органа местного самоуправления само решает, избирать ли главу на выборах (т.е. путем всеобщего, равного, прямого и тайного голосования) или представительным органом. Как видим, вышеназванные положения предоставляют населению право выбора организационных структур местного самоуправления.

Глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом муниципального образования собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Наименование должности главы муниципального образования устанавливается в уставе муниципального образования (глава города, мэр, глава поселка и т.д.).

При характеристике правового статуса главы муниципального образования следует обратиться к признакам должностного лица местного самоуправления. **Должностное лицо местного самоуправления** — выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления. Выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах. Должность главы муниципального образования относится к числу выборных должностных лиц местного самоуправления. Это положение справедливо и для глав муниципальных образований, избираемых представительным органом из своего состава, поскольку главой здесь становится депутат, избранный на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Согласно Закону от 6 октября 2003 г., должность главы муниципального образования является обязательной. До этого она была факультативной. Новый подход не вполне согласуется с положениями Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей обязательность лишь представительного органа местного самоуправления, но в

любом случае должность главы муниципального образования — одна из ключевых в системе местного самоуправления. Авторитетный руководитель муниципального образования, способный решать проблемы населения, тем более нужен обществу, когда происходит реформирование институтов публичной власти.

В обыденном сознании глава муниципального образования — главный руководитель, которому подчиняются все структуры муниципальной власти. Такое мнение у населения складывалось под воздействием института назначенных «сверху» глав местных администраций, а затем и избранных глав муниципальных образований в период, когда глава обязательно возглавлял систему местного самоуправления. Отсюда распространенность модели организации местной власти, согласно которой глава муниципального образования осуществляет руководство исполнительным органом местного самоуправления и еще председательствует в представительном органе. В соответствии с законодательством полномочия руководителя представительного органа и руководителя исполнительного органа (администрации) разделены, что нацелено на обеспечение баланса представительных и исполнительных органов местного самоуправления.

Полномочия главы муниципального образования. Глава муниципального образования имеет следующие исключительные, т.е. только ему принадлежащие полномочия:

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.

Он может осуществлять и иные полномочия, возложенные на него уставом муниципального образования. Объем и содержание полномочий главы во многом зависят от набора вопросов местного значения соответствующего муниципального образования[1].

Глава муниципального образования издает постановления, распоряжения, приказы. Нормативные правовые акты издаются главой, как правило, в форме постановлений, индивидуальные акты — в форме распоряжений, приказов. Приказы обычно принимаются по вопросам внутренней деятельности подведомственных главе органов местного самоуправления.

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

Отчетность является одним из наиболее действенных способов контроля со стороны населения и представительных органов местного самоуправления за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Однако, к сожалению, в уставах муниципальных образований больше внимания уделяется подотчетности главы представительному органу, а о том, как и в какой форме проходят его отчеты перед населением, говорится лишь в общем виде.

Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого на муниципальных выборах, устанавливается уставом муниципального образования и составляет 2—5 лет. Срок полномочий главы муниципального образования, избираемого представи-

[1] Полномочия главы муниципального образования, возглавляющего представительный орган местного самоуправления, в части организации деятельности представительного органа рассмотрены в предыдущей главе.

тельным органом из своего состава, ограничивается сроком полномочий соответствующего представительного органа. Полномочия главы муниципального образования должны начинаться с момента его вступления в должность. Соответственно с этого момента должны прекращаться полномочия прежнего главы. Такой подход обеспечивает преемственность муниципальной власти.

Днем избрания главы на муниципальных выборах следует считать день, в котором он был избран, несмотря на то что факт данного избрания муниципальная избирательная комиссия устанавливает несколько позднее. Днем избрания главы, избираемого представительным органом из своего состава, является день вступления в силу решения представительного органа об избрании главы.

Полномочия главы муниципального образования могут быть прекращены досрочно в случае:

— его смерти;
— отставки по собственному желанию;
— отрешения от должности в рамках ответственности перед государством;
— признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
— признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
— вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
— его выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
— прекращения у него российского гражданства или гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления;
— его отзыва избирателями;
— установленной в судебном порядке его стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы муниципального образования;
— досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования, если глава муниципального образования был избран из состава данного органа.

11.2. Местная администрация

Под местной администрацией понимается исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. Исполнительно-распорядительный орган является постоянно действующим органом местного самоуправления. Законодательство не содержит норм о возможности и порядке прекращения полномочий местной администрации. Институт прекращения полномочий предусмотрен лишь для должностных лиц местного самоуправления, в том числе и глав местной администрации.

Местная администрация как исполнительно-распорядительный орган муниципального образования наделяется уставом муниципального образования полномочиями по решению вопросов местного значения и правами для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления в порядке наделения федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Местная администрация образуется для реализации полномочий местного самоуправления. Она, как правило, является органом общей компетенции в сфере исполнительно-распорядительной деятельности и наделяется правами юридического лица.

Глава местной администрации. Местной администрацией руководит ее глава на принципах единоначалия. Он своими актами вводит в действие решения администрации.

Предусмотрено две модели наделения полномочиями главы местной администрации.

Главой местной администрации в первой модели является глава муниципального образования по должности; во второй — лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования.

Глава местной администрации во второй модели обычно именуется управляющим. В рамках этой модели условия контракта для главы администрации поселения утверждаются представительным органом поселения; для главы местной администрации муниципального района (городского округа) — представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта РФ — в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ. В случае, если лицо назначается на должность главы местной администрации по контракту, уставом поселения, а в отношении должности главы местной администрации муниципального района (городского округа) — уставом муниципального района (городского округа) и законом субъекта РФ могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации. Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом муниципального образования и должен предусматривать опубликование условий конкурса, сведений о дате, времени и месте его проведения, проекта контракта не позднее чем за 20 дней до дня проведения конкурса. Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании устанавливается представительным органом муниципального образования. Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. При формировании конкурсной комиссии в муниципальном районе (городском округе) две трети ее членов назначаются представительным органом муниципального района (городского округа), а еще треть — законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Контракт с главой местной администрации заключается главой муниципального образования. Он может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;
2) высшего должностного лица субъекта федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации) — в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов федерации;
3) главы местной администрации — в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта федерации.

Глава местной администрации не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности.

Полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, прекращаются досрочно в случае:

— его смерти;
— отставки по собственному желанию;
— расторжения контракта; отрешения от должности;
— признания его судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
— признания его судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
— вступления в отношении него в законную силу обвинительного приговора суда;
— выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
— прекращения российского гражданства, гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Полномочия местной администрации. Местная администрация разрабатывает проекты бюджета, смет внебюджетных фондов, планов и программ социально-экономического развития города и представляет их на утверждение представительному органу местного самоуправления.

Кроме того, администрация:

— исполняет бюджет и представляет на утверждение представительному органу местного самоуправления отчет о его исполнении;
— обеспечивает функционирование муниципального жилищно-коммунального хозяйства и транспорта, муниципальных учреждений, здравоохранения, образования, культуры, других муниципальных учреждений;
— распоряжается и управляет муниципальной и иной переданной в управление города собственностью в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления;
— ведет территориальный кадастр, техническую инвентаризацию движимого и недвижимого имущества;
— разрабатывает предложения о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений;
— утверждает уставы муниципальных предприятий, организаций, учреждений;
— осуществляет исполнение государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления города;
— выполняет в случаях и порядке, установленных представительным органом местного самоуправления, функции заказчика по муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ (оказание услуг, поставку товаров) для нужд муниципального образования города;
— в случаях, установленных представительным органом местного самоуправления, готовит и представляет на его рассмотрение проекты правовых актов; разрабатывает и представляет на утверждение городскому Совету штатное расписание должностей муниципальной службы, а также практические рекомендации по предметам своего ведения;
— создает в установленном порядке рабочие группы и коллегии, консультативные общественные и экспертные советы, привлекает на договорной основе научные организации, ученых и специалистов к решению проблем по вопросам местного значения;

— взаимодействует с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, а также с должностными лицами и гражданами по предметам своего ведения;
— участвует в разработке проектов соглашений, договоров муниципального образования города с другими муниципальными образованиями, органами исполнительной власти РФ, Санкт-Петербурга по вопросам местного значения;
— запрашивает и получает от отраслевых и территориальных органов, иных государственных органов, учреждений, предприятий, организаций информацию, документы и материалы, необходимые для осуществления задач, возложенных на нее, передает в установленном порядке информацию указанным органам, предприятиям, учреждениям, организациям;
— представляет интересы муниципального образования в судах общей юрисдикции и арбитражном суде по вопросам ведения;
— выдает разрешение на вступление в брак лицам, достигшим возраста 16 лет, по основаниям, предусмотренным Семейным кодексом РФ;
— организует работу по осуществлению опеки и попечительства над детьми, оставшимися без попечения родителей, и иными гражданами, в соответствии с ГК РФ и Семейным кодексом, иными нормативными правовыми актами;
— организует работу по военно-патриотическому воспитанию молодежи и призыв граждан на военную службу;
— участвует в пределах ведения в ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;
— рассматривает обращения граждан и юридических лиц, принимает по ним необходимые меры, ведет прием граждан и представителей организаций по вопросам, отнесенным к ее ведению;
— осуществляет в установленном порядке внешнеэкономическую деятельность.

По решению представительного органа местного самоуправления администрация может осуществлять иные полномочия, не отнесенные к компетенции других органов местного самоуправления.

Работа местных администраций ведется на плановой основе: на основе текущих и перспективных планов и программ. Администрация планирует проведение своих совещаний, заседаний, правотворческую деятельность и проведение мероприятий контрольного характера, связанных с исполнением органами местного самоуправления действующего законодательства. Перспективное планирование предусматривает разработку программ, мероприятий и иных видов деятельности на год, текущее — на квартал. Вопросы для внесения в проект плана определяются исходя из полномочий структурного подразделения.

Контроль за выполнением перспективных и квартальных планов работы администрации осуществляют заместители главы администрации города (в соответствии с распределением обязанностей) и управление делами. В целях оперативного руководства и контроля за деятельностью структурных подразделений, обеспечения своевременного и обоснованного принятия решений по основным направлениям развития городского хозяйства в администрации проводятся совещания и заседания консультативных и координационных органов, другие организационные мероприятия.

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. Для организационного, правового, информационного и материально-технического обеспечения деятельности местной администрации

образуется аппарат местной администрации. Его структура определяется либо представительным органом по представлению главы администрации, либо главой администрации единолично. Деятельность аппарата строится в соответствии с положением о нем, утверждаемым в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

Аппарат местной администрации представляет совокупность подразделений, основное назначение которых заключается в оказании содействия работе руководящих органов администрации. При этом участие аппарата в осуществлении полномочий администрации носит функциональный характер.

Глава местной администрации осуществляет общее руководство администрацией, непосредственно направляет работу своих заместителей и аппарата. Руководство администрацией осуществляется на принципе единоначалия. Однако единоначалие не исключает коллегиального обсуждения и выработки решений по важнейшим проблемам жизнедеятельности муниципального образования. В этих целях в структуре многих администраций образованы постоянные органы — коллегии администраций, которые действуют под руководством главы местной администрации.

В состав коллегии по должности входят заместители главы, начальники отдельных структурных подразделений: финансового и экономического управлений (отделов), юридического отдела и др. Полномочия коллегии, порядок ее работы определяются положением о коллегии администрации, утвержденным главой местной администрации.

Заместители главы местной администрации осуществляют руководство отдельными отраслями местного хозяйства, деятельностью подчиненных им в соответствии с распределением обязанностей структурных подразделений администрации. Глава местной администрации определяет число своих заместителей, а в зависимости от их профессиональной подготовки — направления их работы. Таковыми могут быть вопросы жилищного и коммунального хозяйства; организации потребительского рынка; управления имуществом муниципального образования; капитального строительства; экономической и социальной сферы деятельности местной администрации и т.д.

Круг вопросов, которые приходится решать местным администрациям, различен в разных муниципальных образованиях. От этого зависит их структура и штаты, направления деятельности должностных лиц и соответствующих служб. Например, к основным направлениям деятельности и вопросам ведения первого заместителя главы администрации муниципального района могут быть отнесены архитектура, промышленно-гражданское строительство; дорожное хозяйство; топливно-энергетический комплекс; транспорт; электро- и почтовая связь; жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство; охрана труда и противопожарная безопасность. Из бюджетных управлений (отделов) за ним могут быть закреплены отдел главного архитектора, отдел строительства, связи и жилищно-коммунального хозяйства, отдел по труду, технике безопасности и противопожарной охране. Он же может возглавлять комиссии по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, подготовке объектов к работе в осенне-зимний период, безопасности дорожного движения и т.д.

Возможные основные вопросы ведения заместителя главы администрации по социальным вопросам: образование; здравоохранение; культура; молодежная политика; социальная защита населения; физкультура и спорт; взаимодействие с общественными организациями; средства массовой информации. Из числа бюджетных отделов за ним могут быть закреплены отдел по образованию, отдел по культуре, отдел по социальной защите населения, комитет по физической культуре и спорту, комитет по делам молодежи. Он может возглавлять комиссии: жилищную, по делам несовершеннолетних и т.д.

Заместитель главы администрации по экономике может заниматься экономической и инвестиционной политикой, торговлей, платными услугами, защитой прав по-

требителей, управлением муниципальным имуществом, статистической отчетностью, общественными фондами, материальными и природными ресурсами, кредитно-финансовой деятельностью, денежным обращением. Он может курировать комитет экономики, отдел финансов, отдел по торговле и платным услугам и т.д. На его попечении общественные фонды: медицинского, пенсионного, социального страхования, занятости населения и т.д.

Основные направления деятельности и вопросы ведения заместителя главы администрации по сельскому хозяйству: агропромышленный комплекс; использование земельных ресурсов; охрана окружающей среды и природных ресурсов и т.д. Он может курировать отделы и службы управления сельского хозяйства; комитет по земельной реформе и землеустройству; комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов; научно-исследовательские учреждения; станцию защиты растений, ветеринарную станцию, ветбаклабораторию, госплемслужбу и т.д.

Заместитель главы администрации — руководитель аппарата координирует организационную деятельность органов местного самоуправления; контролирует исполнение решений. Он может курировать регистрацию актов гражданского состояния, архивное дело, нотариат, возглавлять административную комиссию и т.д. В его ведении общий, архивный, юридический отделы.

Кроме того, следует иметь в виду, что районная или городская администрация обеспечивает координацию работы на территории района или города не подчиненных ей предприятий, учреждений и организации для обеспечения комплексного социально-экономического развития территории.

Аппарат администрации не имеет в своем подчинении каких-либо внешних по отношению к администрации органов, организаций, объектов, и руководители структурных подразделений аппарата не пользуются правом распоряжения кредитами. Служебные функции аппарата определяют его горизонтальное подчинение — руководящим органам администрации. Подразделения аппарата находятся на финансировании из местного бюджета. Наименования могут быть различными. Однако, как показывает практика, традиционно в аппарате местной администрации образуются организационный отдел или организационно-аналитический отдел, общий отдел, приемная по личным вопросам граждан, юридический отдел (служба), информационная служба или пресс-служба главы местной администрации, отделы (управления) кадровой службы, советники, консультанты и помощники руководства администрации. В составе аппарата имеются секретариат, машбюро и иные подразделения, осуществляющие материальное и техническое обслуживание местной администрации. В качестве примера охарактеризуем цели деятельности и функции некоторых подразделений местной администрации.

Юридическая служба (управление, отдел). Правовое управление (юридический отдел) является структурным подразделением аппарата местной администрации. Юридическая служба осуществляет свою деятельность под руководством главы местной администрации и его заместителя — руководителя аппарата местной администрации (если такая должность предусмотрена). Руководит деятельностью юридической службы начальник (заведующий), назначаемый и освобождаемый от должности главой местной администрации. Начальник (заведующий) организует работу службы, несет персональную ответственность за выполнение возложенных на отдел (управление) функций. Положение о юридической службе утверждается главой местной администрации.

В функции юридической службы входит:

— проверка соответствия правовых актов местной администрации законодательству РФ, т.е. проведение экспертизы документов;

— ознакомление руководящих и иных работников аппарата местной администрации с поступающими нормативными актами, а также обозрение юридической практики;
— правовая экспертиза и подготовка заключений на юридические документы;
— подготовка проектов нормативных правовых актов;
— представительство интересов администрации в судебных органах и др.

Организационный (организационно-аналитический) отдел. Перед ним стоят задачи организационного обеспечения деятельности местной администрации:

— разработка проектов планов организационных мероприятий, текущих и перспективных планов работы местной администрации, подготовку совещаний, семинаров;
— обобщение информационных материалов;
— осуществление контроля за деятельностью других структурных подразделений администрации;
— проведение анализа исполнительской дисциплины аппарата, отделов, управлений и иных служб администрации.

Важнейшими задачами организационных отделов являются оказание помощи избирательным комиссиям в подготовке и проведении избирательных кампаний; изучение, обобщение и распространение передовых форм и методов работы органов местного самоуправления; подготовка проектов правовых актов главы местной администрации по вопросам, входящим в компетенцию отдела. Организационный отдел участвует в подготовке вопросов, связанных с развитием территориального общественного самоуправления. Он осуществляет проверку по письмам, заявлениям и жалобам граждан, проводит общественно-политические мероприятия и т.д. Положение об отделе утверждает глава местной администрации.

Общий отдел. На него возложены функции по организационно-техническому обеспечению работы администрации. Основной задачей общего отдела является организация и ведение делопроизводства. Данное подразделение принимает и регистрирует поступающие в администрацию письма и документы, следит за их прохождением, осуществляет контроль за исполнением документов, организует отправку исходящей корреспонденции; осуществляет контроль за состоянием делопроизводства в структурных подразделениях администрации, обеспечивает хранение документации. В некоторых местных администрациях в качестве структурного подразделения создается протокольная часть (служба), которая обеспечивает техническую обработку правовых актов главы местной администрации, доведение их до соответствующих исполнителей.

Приемная по личным вопросам граждан. Она создается с целью организации приема граждан руководством муниципальных образований. В каждой администрации предусмотрен график приема населения главой местной администрации и его заместителями. Приемные контролируют рассмотрение предложений, жалоб и заявлений граждан, сроков их разрешения и исполнения мероприятий по таким обращениям. Данные подразделения призваны систематически обобщать практику приема населения, анализировать работу администрации с письмами и обращениями граждан.

Помимо аппарата, задействованного на обеспечение деятельности руководства местной администрации, для управления отраслями и сферами местного хозяйства создаются специальные структуры управления. Они могут носить различные наименования: департаменты, отделы, управления, комитеты и иные службы. Решение данного вопроса находится в ведении главы местной администрации. Перечень органов местной администрации определяется либо главой местной администрации единолично, либо по согласованию с представительным органом местного самоуправления, в зависимости от того, какой порядок определен в уставе муниципального образования.

Деятельность создаваемых органов в системе местной исполнительной власти осуществляется в соответствии с положениями об этих органах, утверждаемыми либо главой администрации, либо по представлению последнего представительным органом местного самоуправления.

Финансирование органов администрации осуществляется за счет средств местного бюджета в соответствии со сметой расходов на управленческий аппарат. Охарактеризуем некоторые из них.

Комитет — это, как правило, самостоятельное структурное подразделение, имеющее в своем составе два и более структурных подразделений (отделов, секторов, групп), осуществляющее функции управления более чем в двух отраслях или сферах деятельности и наделенное полномочиями распорядительного характера по отношению к объекту управления. Решения по вопросам, отнесенным к компетенции комитета, принимаются с учетом мнения коллегии, состоящей из руководителей подразделений и иных лиц, входящих в его состав. Комитет может являться юридическим лицом.

Управление — самостоятельное структурное подразделение, имеющее в своем составе отделы, секторы, группы и т.д. и выполняющее функции управления в определенной отрасли или сфере деятельности. Руководство управлением осуществляется на принципе единоначалия. Управление может быть наделено правом юридического лица.

Отдел — самостоятельное структурное подразделение, как правило, не имеющее в своем составе других служб, выполняющее функции управления в определенной отрасли или сфере. Отдел может быть наделен функциями распорядительного характера и правом юридического лица. Руководство деятельностью отдела осуществляется его руководителем по принципу единоначалия.

Отдел может быть образован и в составе комитета или управления. В этом случае данное структурное подразделение численностью, как правило, более трех человек, выполняет определенные функции по вопросам, отнесенным к компетенции комитета (управления) и не обладает распорядительными функциями и правом юридического лица.

Сектор (служба) — структурное подразделение, входящее в состав комитета (управление), численностью, как правило, не более трех человек, выполняющее определенные функции по вопросам, отнесенным к компетенции комитета (управления), не обладающее функцией распорядительного характера и правом юридического лица.

В зависимости от уровня муниципальной единицы, от особенностей ее экономики, численности жителей и других обстоятельств количество создаваемых органов, их состав, деятельность сильно различаются. В городских округах, например, действуют структурные подразделения администрации, занимающиеся вопросами здравоохранения, народного образования, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, рынка жилья, инженерной инфраструктуры жилья, архитектуры и градостроительства, транспорта и связи, благоустройства, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, потребительского рынка и услуг, финансов, управления муниципальным имуществом, охраны природы, антимонопольной политики, военнослужащих и военно-мобилизованной подготовки, чрезвычайных ситуаций, международных связей, прессы. В муниципальных районах созданы подразделения, занимающиеся организацией народного образования, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и градостроительства, культуры, физкультуры и спорта, сельского хозяйства, а также ведающие земельными ресурсами и земельной реформой, управлением муниципальным имуществом, экономикой, охраной природы и др. И хотя названия ряда подразделений в разных муниципальных образованиях почти одинаковы, их кадровое наполнение различно. В городских поселениях соответствующие управления, отделы, департаменты значительно превышают по численности районные. В сельских поселениях штатные

подразделения малочисленны (от двух до пяти работников, занимающихся земельными проблемами, вопросами содержания муниципального жилья, актами гражданского состояния, военно-учетной работой т.п.).

В большинстве своем специализированные структурные подразделения наделены правами юридического лица, имеют самостоятельный баланс, расчетный и иные счета в учреждениях банков. Такие структурные единицы местной администрации имеют печати, бланки со своим наименованием и другие реквизиты. От своего имени они могут приобретать имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Правовое и имущественное положение специализированных подразделений определяется главой местной администрации самостоятельно, исходя из особенностей муниципального образования и специфики муниципального хозяйства. Руководители этих структурных подразделений издают приказы и распоряжения, правом отмены которых наделен глава местной администрации.

Отделы, управления и комитеты подразделяются на отраслевые и функциональные. *Отраслевые подразделения* осуществляют руководство отдельными отраслями муниципального хозяйства. Например, целевое назначение деятельности управления (отдела) здравоохранения муниципального района, города, городского округа заключается в создании условий по охране здоровья населения и обеспечению конституционных прав граждан на медицинскую помощь. Управление здравоохранения разрабатывает комплексные организационно-технические и медицинские мероприятия по снижению заболеваемости и инвалидности населения; осуществляет координацию и управление деятельностью лечебно-профилактических учреждений; взаимодействует с комитетами по санитарно-эпидемиологическому надзору, территориальными фондами обязательного медицинского страхования, страховыми медицинскими компаниями; контролирует работу учреждений любых форм собственности, осуществляющих медицинскую деятельность.

Управление (отдел) образования осуществляет проведение на территории города, района образовательной политики, направленной на обеспечение прав граждан на получение качественного образования и удовлетворение образовательных потребностей населения. К задачам его деятельности относятся: участие в организации программ развития образования на территории муниципального образования; обеспечение прав граждан на получение образования, соответствующего государственным стандартам, в образовательных учреждениях дошкольного, общего, профессионального образования, в специальных образовательных учреждениях для детей-сирот, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности; защита прав несовершеннолетних граждан — сирот и оставшихся без попечения родителей; координация деятельности предприятий, организаций и учреждений по вопросам развития образовательной системы; содействие развитию производственно-экономических структур поддержки образования, создание благотворительных и попечительских негосударственных структур.

Управление (отдел) благоустройства и служба муниципального заказчика создаются для выполнения функций заказчика по проектированию, строительству, капитальному ремонту и содержанию объектов внешнего благоустройства, озеленения территории муниципального образования. Они ответственны за разработку планов и программ развития и содержания улично-дорожной сети соответствующей территории. Данные подразделения могут быть наделены правами по организации муниципального заказа, координации деятельности муниципальных предприятий благоустройства: дорожно-эксплутационных участков, специализированных учреждений, осуществляющих дорожное строительство, освещение и озеленение территории и др.

Управление (отдел) архитектуры призван, в частности, осуществлять регулирование земельных отношений, возникающих в результате архитектурной или градострои-

тельной деятельности юридических и физических лиц. Ему предоставлено право оформления землеотводных документов субъектам архитектурной и градостроительной деятельности. Управление архитектуры осуществляет контроль за поступлением земельных платежей.

Жилищно-коммунальное управление (отдел) осуществляет учет нуждающихся в предоставлении жилья: очередников, состоящих на учете в администрации; ветеранов и инвалидов Великой Отечественной войны; воинов-интернационалистов; военнослужащих, уволенных в запас, и т.д.; распределение вводимой жилой площади юридическим и физическим лицам, принимающим участие в долевом строительстве жилья; контроль за своевременным заселением квартир; расчет стоимости жилых помещений муниципального жилищного фонда, подлежащих отчуждению, перевод жилых помещений в нежилые; приватизацию муниципального жилья.

В свою очередь *функциональные подразделения* местной администрации (комитеты по экономике, финансовые отделы (управления), комитеты по землепользованию и экологии, комиссии местных администраций) организуют свою деятельность во всех сферах муниципального хозяйства, поскольку вопросы планирования, финансирования свойственны всем отраслям. В этой связи функциональные подразделения местной администрации могут координировать и контролировать работу отраслевых отделов и подразделений.

Комитет по экономике (экономической политике). Его основными функциями являются: организация и координация деятельности подразделений администрации в проведении экономической реформы на территории муниципального образования; участие в разработке предложений по формированию местного бюджета, планов и программ экономического и социального развития соответствующей территории; анализ формирования трудовых ресурсов; развитие предпринимательской деятельности; координация развития малого и среднего бизнеса; участие в разработке рыночных механизмов, использовании займов, векселей, взаимозачетов, натурального покрытия платежей в местный бюджет и т.д.

Финансовый отдел (управление). Он организует бюджетно-финансовую политику муниципальных образований, вносит предложения о разграничении доходной и расходной частей местных бюджетов, осуществляет мероприятия по укреплению доходной базы местных бюджетов, рассматривает сметы структурных подразделений местной администрации, организует исполнение бюджетов и т.д.

Комитет по землепользованию и экологии. Его целевое назначение связано с формированием и реализацией земельной и экологической политики в границах муниципального образования. Комитет может осуществлять управление и контроль в области использования и охраны земель, природных ресурсов (недра, вода, атмосферный воздух, растительный мир и др.); проведение мероприятий по охране окружающей среды; координацию деятельности предприятий, учреждений и организаций в области охраны природы и рационального использования природных ресурсов независимо от их форм собственности и подчиненности; формирование и расходование внебюджетных экологических фондов; учет, оценку и прогноз состояния окружающей среды и природных ресурсов, организацию финансирования и материально-технического обеспечения природоохранных мероприятий.

В данном разделе не ставится задача подробно рассмотреть деятельность всех структурных подразделений. Следует лишь напомнить, что структура администрации муниципального образования представляет собой динамическую систему, подвижный организм, подверженный изменениям и различного рода новациям.

Комиссии местных администраций. Демократические начала в деятельности исполнительных органов местного самоуправления обусловливают привлечение населения к их

работе. Поэтому наряду с отделами, управлениями и комитетами в составе администраций действуют временные и постоянные комиссии (по назначению пенсий; гражданским обрядам; организации летнего отдыха детей; содействию охране памятников истории и культуры; административные; по делам несовершеннолетних; наблюдательные и др.).

Одни из них создаются по решению администраций, другие действуют на основании актов, утверждаемых органами государственной власти. Административные комиссии специально создаются для рассмотрения дел об административных правонарушениях и наложении на виновных лиц взысканий в административном порядке. Главная задача комиссий по делам несовершеннолетних состоит в организации работы по предупреждению безнадзорности, правонарушений несовершеннолетних, координации усилий государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций по указанным вопросам.

Комиссии организационно связаны с местными администрациями. Председатели комиссий могут иметь статус заместителей глав муниципальных образований. Комиссии — это коллегиальные органы, и в их составе широко представлены общественность, работники правоохранительных органов, депутаты. Например, в состав комиссии по делам несовершеннолетних входят работники народного образования, здравоохранения, социальной защиты населения, органов внутренних дел.

Комиссии образуются представительными органами местного самоуправления и функционируют в составе председателя, заместителя председателя, а также членов комиссии. Председатель комиссии планирует, организует и руководит деятельностью комиссии, председательствует на заседании комиссии, подписывает протоколы заседаний, постановления, выносимые комиссией. Заместитель председателя комиссии ведет работу по подготовке к заседанию комиссии, выполняет поручения председателя, в отсутствие председателя осуществляет его полномочия, принимает меры для обращения к исполнению вынесенных постановлений о назначении административных наказаний. В составе административных комиссий имеется должность ответственного секретаря комиссии. Он обеспечивает подготовку материалов дел об административных правонарушениях к рассмотрению на заседаниях комиссии; извещает членов комиссии и лиц, участвующих в производстве по делу об административном правонарушении, о времени и месте рассмотрения дела, ведет и оформляет в соответствии с требованиями, установленными КоАП РФ, протокол заседания и подписывает его; обеспечивает подготовку и оформление решений, вынесенных комиссией, рассылку решений комиссии лицам, в отношении которых они вынесены, их представителям и потерпевшим; осуществляет свою деятельность под руководством председателя и заместителя председателя комиссии.

Комиссии местных администраций рассматривают дела в открытом заседании, если законодательством не установлено иное. По результатам рассмотрения дела об административном правонарушении комиссия принимает решение, которое оформляется решением (постановлением). Решение комиссии может носить обязательный характер. Так, решение административной комиссии по делу об административном правонарушении обязательно для исполнения всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями, юридическими лицами. Решение комиссии может быть обжаловано главе местной администрации или в суд.

Финансирование комиссий при местных администрациях осуществляется за счет средств местного бюджета. Обеспечивает работу комиссий аппарат местной администрации.

Тесты

1. ***Предметы ведения - это:***
   а) система прав и обязанностей органов местного самоуправления, необходимых для реализации задач и функций местного самоуправления;
   б) определенные сферы местной жизни, в которых орган местного самоуправления имеет право принимать юридически властное решение;
   в) основные направления деятельности органов местного самоуправления по решению определенных целей;
   г) основные начала, определяющие порядок реализации полномочий местного самоуправления.

2. ***Полномочия местного самоуправления - это:***
   а) компетенция органов местного самоуправления;
   б) права и обязанности субъектов местного самоуправления по реализации функций местного самоуправления;
   в) определенные сферы местной жизни;
   г) основные направления деятельности органов местного самоуправления.

3. ***Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями путем:***
   а) принятия закона субъектом РФ;
   б) заключения двухстороннего договора между органами власти субъекта и органами местного самоуправления;
   в) закрепления этого порядка в соответствующем законе субъекта;
   г) все ответы правильные.

4. ***В сфере обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан органы местного самоуправления не имеют права:***
   а) рассматривать дела об административных правонарушениях и привлекать виновных лиц к административной ответственности;
   б) руководить милицией общественной безопасности;
   в) рассматривать предложения, заявления и жалобы граждан;
   г) руководить органами суда и прокуратуры.

5. ***Местная администрация образуется:***
   а) представительным органом;
   б) главой муниципального образования;
   в) населением территории муниципального образования;
   г) органами власти субъекта.

6. ***Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относится к:***
   а) федеральному законодательству;
   б) законодательству субъектов РФ;
   в) уставам муниципальных образований;
   г) акты органов местного самоуправления;

7. ***Что из нижеперечисленного не относится к организационной системе местного самоуправления?***
   а) городской муниципальный совет;
   б) глава муниципального образования;

в) администрация области;
г) администрация города.

8. ***Как называется основной европейский международно-правовой акт о местном самоуправлении?***
   а) пакт;
   б) хартия;
   в) декларация;
   г) петиция.

9. ***В единую систему государственных органов России входят:***
   а) только органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов федерации;
   б) органы государственной власти РФ и органы местного самоуправления;
   в) только органы государственной власти субъектов федерации;
   г) только органы государственной власти РФ.

10. ***Местное самоуправление в широком смысле означает:***
   а) власть людей, назначенных вышестоящими органами;
   б) право и способность населения управлять и контролировать часть общественных дел;
   в) независимость друг от друга частей и регионов страны;
   г) разделение территории страны на административные части.

11. ***Местным самоуправлением в РФ решаются только:***
   а) вопросы государственной собственности;
   б) вопросы образования, культуры и спорта;
   в) налоговые вопросы;
   г) вопросы местного значения.

12. ***Местное самоуправление не может осуществляться:***
   а) путем демократического централизма;
   б) через выбранные демократическим путем органы;
   в) путем проведения собраний, сходов;
   г) путем демократических выборов.

13. ***Вопросы муниципальной собственности решаются:***
   а) Правительством РФ;
   б) представительными органами субъектов РФ;
   в) местным самоуправлением;
   г) правительствами субъектов Федерации.

14. ***Вправе ли представительный орган местного самоуправления делегировать свои полномочия по установлению местных налогов и сборов?***
   а) вправе;
   б) не вправе;
   в) вправе главе муниципального образования.

15. ***Глава муниципального образования может избираться:***
   а) гражданами, проживающими на данной территории, на основе равного и прямого избирательного права;

б) представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ;
в) гражданами, проживающими на данной территории, на основе равного и прямого избирательного права либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов РФ.

16. Может ли областной комитет по культуре возложить государственные полномочия по сохранению памятников истории, находящихся в государственной собственности на отделы культуры муниципальных образований?

а) может;
б) на может;
в) может, с передачей им соответствующих финансовых ресурсов.

17. Может ли глава муниципального образования своим постановлением установить бронь по приему молодых людей, окончивших общеобразовательные школы города, на работу и обучение, для всех предприятий города, независимо от их организационно-правовой формы?

а) может;
б) не может;
в) может, для муниципальных унитарных предприятий.

18. Правомерен ли отказ главы муниципального образования отчитаться перед представительным органом муниципального образования о его работе по управлению муниципальной собственностью, так как в соответствии с уставом муниципального образования он председательствует на заседаниях представительного органа?

а) правомерен;
б) не правомерен.

Тема 12

Муниципальные правовые акты

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

Муниципальные правовые акты, как официальные письменные документы, могут быть нормативными и ненормативными (индивидуальными). **Нормативный правовой акт** — это принятый (изданный) в определенном порядке официальный письменный документ, выражающий волеизъявление населения (избирателей), полномочного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления по установлению, изменению или отмене норм права — общеобязательных правил, рассчитанных на многократное применение и адресованных неопределенному кругу лиц. Ненормативные правовые акты часто называют также актами применения права или индивидуальными правовыми актами. В известном смысле под ненормативными правовыми актами можно понимать действия органов местного самоуправления, должностных лиц, если, конечно, на их основе возникают права и обязанности у конкретных участников муниципальных правовых отношений.

12.1. Система муниципальных правовых актов

Правовую основу местного самоуправления, наряду с другими источниками, составляют уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты. Законодатель установил, что в систему муниципальных правовых актов входят:

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

По вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты. По вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, могут приниматься муниципальные правовые акты на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ.

Муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Следует подчеркнуть, что муниципальные правовые акты общеобязательны только на территории соответствующих муниципальных образований. Государство санкционировало принятие на местном уровне только регулятивных актов. Муниципальные образования, их органы не вправе принимать охранительные акты, т.е. предусматривающие меры принуждения (ответственности). При этом муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ.

Если орган местного самоуправления полагает, что федеральный закон, иной нормативный правовой акт РФ либо закон или иной нормативный правовой акт субъекта РФ по вопросам организации местного самоуправления и (или) установления прав, обязанностей и ответственности органов, должностных лиц местного самоуправления не соответствует Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ, вопрос об этом разрешается судом. До вступления в силу решения суда о признании вышеперечисленных правовых актов не соответствующими Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъекта РФ принятие муниципальных правовых актов, противоречащих соответствующим положениям федерального закона или иного нормативного правового акта РФ либо закона или иного нормативного правового акта субъекта РФ, не допускается.

Следует обратить внимание на то, что устав муниципального образования и оформленные в виде нормативных правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования. В связи с этим иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан, а также иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом муниципального образования. Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты.

Муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, установленном уставом муниципального образования, за исключением нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с НК РФ. Муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы, обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования). Порядок опубликования (обнародования) муници-

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

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено органами, должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт, судом. В части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, муниципальные правовые акты, как представляется, могут приостанавливаться, отменяться уполномоченными органами государственной власти РФ (уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ).

12.2. Устав муниципального образования

Основным нормативным правовым актом муниципального образования является его устав. Устав регулирует отношения, которые касаются всех сфер жизни местного самоуправления.

Уставом муниципального образования должны определяться:

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

В то же время законодательство устанавливает, что уставом муниципального образования регулируются и иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Главное и единственное требование к уставам — их соответствие Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству.

Имея всеобъемлющий характер, устав, тем не менее, не может и не должен детально регулировать все общественные отношения, складывающиеся на территории муни-

ципального образования. Более детальная регламентация осуществляется посредством принятия других муниципальных правовых актов, необходимых для реализации устава. Устав выступает в качестве основы такого рода нормотворчества. Характерной особенностью уставов является также и то, что они представляют собой правовые акты, посредством которых фиксируется правовой статус муниципальных образований (предметы ведения, права, обязанности органов местного самоуправления и т.д.).

Устав муниципального образования характеризуется особым порядком принятия, внесения в него изменений или дополнений.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек — населением непосредственно на сходе граждан. Закон от 28 августа 1995 г. наделил муниципальные образования правом самостоятельно решать вопрос о том, как принимать устав: представительным органом, на референдуме, сходе. Очевидно, что правовые возможности населения по непосредственному принятию устава резко сокращены.

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

Устав муниципального образования, акт о внесении изменений и дополнений в устав принимаются большинством в 2/3 голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, акт о внесении изменений и дополнений в устав подлежат государственной регистрации в органах юстиции в порядке, установленном федеральным законом. Основаниями для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования, акта о внесении изменений и дополнений в устав могут быть:

1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ;
2) нарушение установленного федеральным законом порядка принятия устава, акта о внесении изменений и дополнений в устав.

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

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

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

Все эти особенности делают уставы муниципальных образований носителями наиболее значимых ценностей муниципальной демократии.

12.3. Акты выборных органов, должностных лиц местного самоуправления

Акты представительного органа. Представительный орган местного самоуправления по вопросам, отнесенным к его компетенции федеральными законами, законами субъекта РФ, уставом муниципального образования, принимает решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Это, например, принятие общеобязательных правил по предметам ведения местного самоуправления, планов и программ социально-экономического развития муниципального образования, утверждение отчетов об их выполнении; установление местных налогов, сборов и платежей; определение порядка выпуска муниципальных займов, лотерей, предоставления кредитов и налоговых льгот в соответствии с законодательством; установление порядка приватизации, владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью; организация проведения выборов в органы местного самоуправления и местного референдума в соответствии с законодательством; защита прав депутатов, принятие решения о досрочном прекращении полномочий депутатов; избрание и освобождение от должности выборных должностных лиц данного представительного органа; организация территориального общественного самоуправления и др.

Акты должностных лиц представительного органа. Председатель представительного органа муниципального образования (в установленных случаях заместитель председателя) издает распоряжения (иногда постановления) по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования. Например, постановлением председателя могут быть утверждены структура и штатное расписание аппарата представительного органа, правила трудового распорядка. Распоряжением председателя представительного органа могут быть оформлены организационные вопросы: прием, перевод и увольнение работников аппарата; создание рабочих групп по подготовке вопросов для рассмотрения представительным органом, решение жилищных, организационно-технических и иных вопросов для муниципальных служащих аппарата.

Акты главы муниципального образования. Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом муниципального образования и решениями представительного органа муниципального образования, издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования в случае, если он является его председателем, или постановления и распоряжения в пределах полномочий местной администрации, если он является ее главой. Как правило, решения, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений главы, а ненормативные — в форме его распоряжений.

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

Иные муниципальные правовые акты. Законодательством установлено, что иные должностные лица местного самоуправления издают распоряжения и приказы по вопросам, отнесенным к их полномочиям уставом муниципального образования. К данной категории должностных лиц можно отнести начальников (заведующих) управлений, отде-

лов, комитетов и служб местных администраций, а также иных органов местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Глава местной администрации вправе отменить распоряжение (приказ) начальника управления (отдела), входящего в структуру местной администрации.

Муниципальные правовые акты должны соответствовать определенным требованиям.

12.4. Муниципальное правотворчество

По своей сути муниципальное правотворчество есть процесс возведения воли населения муниципального образования в соответствующие муниципальные правовые акты, процесс придания содержащимся в них правилам поведения общеобязательного характера. Муниципальное правотворчество охватывает непосредственную деятельность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по выработке, принятию (изданию), изменению или отмене муниципальных правовых актов.

По вопросам подготовки проектов нормативных правовых актов имеются соответствующие публикации[1].

Муниципальное правотворчество должно основываться на принципах демократии, гласности, эффективности, использования рациональных, выработанных практикой правил подготовки проектов муниципальных актов применительно к конкретным муниципальным образованиям, квалифицированного обеспечения правотворческой деятельности (научная экспертиза проектов, аналитическое обеспечение правотворческой работы); закрепления наиболее важных правил подготовки проектов правовых актов в регламентах органов местного самоуправления.

Проекты муниципальных правовых актов должны готовиться с целью:

- развития и конкретизации федеральных и региональных законов, иных нормативных правовых актов;
- обеспечения регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни муниципального образования, регулирование которых входит в пределы ведения вопросов местного значения;
- содействия гражданам в реализации их прав и законных интересов на местное самоуправление.

Разработка проектов муниципальных правовых актов осуществляется, как правило, на плановой основе. Текущие программы правотворческой деятельности разрабатываются сроком на один—два года. При необходимости разрабатываются перспективные программы деятельности на весь срок полномочий.

Характер и основное содержание программы правотворчества обусловлено, прежде всего, задачами развития правовой основы конкретного муниципального образования. С учетом складывающейся практики можно выделить несколько целей такой программы. Во-первых, планируемые акты должны обеспечивать правовыми средствами преобразование основных сфер социально-экономической жизни муниципального образования, развитие демократических институтов, защиту прав личности, борьбу с правонарушениями и т.д. Во-вторых, планируемый акт должен соответствовать компетенции органа, должностного лица местного самоуправления, его издающего, отвечать потребностям развития муниципального образования.

---

[1] См.: Как готовить законы. Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А. Тихомирова. М., 1993; Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты. Учебно-практическое пособие. М., 1995.

Работа над проектом муниципального правового акта начинается с постановки вопроса, зарождения идеи о необходимости издания того или иного документа. Разработка проектов муниципальных правовых актов возможна в виде подготовки нового акта, изменений и дополнений действующих актов, а также в виде новой редакции действующего правового акта, улучшающей содержание принятых ранее правовых норм.

Немаловажное значение на этом этапе имеет вопрос об установлении соответствующего сложившимся условиям уровня правового регулирования. Необходимо выяснить, имеется ли действительная потребность в решении той или иной задачи на уровне акта, или цели регулирования вопроса можно добиться с помощью обычных организационно-управленческих мероприятий.

Для обеспечения эффективности применения будущего акта целесообразно уже на начальном этапе подготовки проекта определить возможные последствия действия муниципального правового акта: экономические, социальные, политические, правовые, экологические и т.д., а также возможные затраты (материальные, финансовые и др.), необходимые для реализации будущего акта, и связанные с принятием акта доходы, издержки, экономию. Весьма важным при этом является вопрос: соизмеримы ли предлагаемые затраты с ожидаемыми результатами. Поэтому главная задача на первом этапе — сбор материалов для уяснения необходимости принятия соответствующего муниципального правового акта, обоснования его цели и основного содержания.

Серьезный недостаток подготовки проектов нормативных правовых актов — неоправданная поспешность. Правотворчество не терпит суеты. При подготовке проектов нужна разумная неторопливость, необходимо продумать вопрос, осуществить его всестороннюю проработку, учесть мнение населения, провести сходы (собрания) с обсуждением и т.д. Вот почему так важна правильная, рациональная организация работы по подготовке проектов муниципальных правовых актов.

Организация работы над проектом включает:

— определение органа или должностного лица местного самоуправления по подготовке постановления или распоряжения (приказа), ответственного за подготовку проекта;
— определение круга специалистов, привлекаемых к участию в работе над проектом;
— создание подготовительных комиссий и рабочих групп;
— проведение необходимых расчетов, социологических исследований;
— организацию информационного и аналитического обеспечения процесса подготовки проекта;
— согласование подготовленного текста проекта с заинтересованными органами (структурами);
— обсуждение проекта;
— проведение правовой и иной специализированной экспертизы проекта (для установления соответствия проекта действующему законодательству и требованиям по оформлению проектов).

К работе комиссий, групп следует привлекать представителей заинтересованных органов, организаций, ученых, специалистов с опытом работы в определенной области, которые могут оказать квалифицированную помощь в создании и развитии правовой базы в той или иной сфере муниципального строительства.

Важным элементом организации правотворческой работы в органах местного самоуправления является создание условий, обеспечивающих подлинно демократическую процедуру обсуждения проектов правовых актов: творческую, деловую обстановку в работе; гласное, всестороннее обсуждение на основе анализа различных точек зрения на всех этапах и в группах, готовящих проект, и при вынесении его на широкое обсуждение,

и в самом правотворческом органе. Не менее важно и предварительное обсуждение концепции проекта, его будущих принципиальных положений. Его можно было бы организовать в местной печати и на телевидении, на научно-практических конференциях, сходах и собраниях. Такие формы обсуждения позволяют лучше учесть общественное мнение, дают возможность получить более широкий спектр различных точек зрения, а значит, и больше вариантов для выбора наилучшего решения.

Необходимо создать условия для свободного, конструктивного обсуждения имеющихся альтернативных проектов. Для согласования общих концептуальных положений взаимосвязанных проектов, готовящихся разными группами и комиссиями, весьма полезна практика совместного обсуждения ими таких проектов. Результатом обсуждения проекта нормативного акта может быть не только доработка содержания самого проекта, но и использование высказанных в ходе обсуждения предложений при разработке проектов других нормативных актов. Подготовленные проекты муниципальных правовых актов согласовываются с заинтересованными органами и организациями. Такое согласование, как правило, осуществляется в форме визирования первого экземпляра текста акта. Проекты всех актов подлежат согласованию в юридических отделах (службах) аппарата представительного органа, местной администрации. Проекты постановлений, распоряжений главы муниципального образования (главы местной администрации), предусматривающие расходы из местного бюджета, подлежат согласованию в финансовом органе местной администрации.

При наличии разногласий по проекту руководитель органа местного самоуправления, вносящего проект акта, должен обеспечить его обсуждение с заинтересованными органами и организациями с целью поиска взаимоприемлемого решения. В случае, если такое решение не найдено, проект может быть представлен в компетентный орган для рассмотрения с обязательным приложением к нему протокола согласительного совещания, перечня разногласий с их мотивировками и подлинников замечаний, подписанных руководителями соответствующих органов и организаций, с предложением о порядке дальнейшей работы с ним.

Муниципальный правовой акт — это литературное произведение особого рода, имеющее свои характерные черты и особенности. Этим и определяется содержание основных принципов (требований) муниципальной правотворческой техники. Последние весьма многочисленны и разнообразны. Применение этих правил может оказать положительный эффект лишь при непременном учете конкретных условий, вызвавших необходимость принятия того или иного акта, специфики предмета регулирования и сферы его действия. В то же время все конкретные правила правотворческой техники объединяются общей основной целью — создать наилучшие условия и максимальные удобства для правильного применения правовых актов, достичь полноты, точности, доступности и компактности правовых положений.

Основные требования, которым должны соответствовать готовящиеся проекты.

1. Точность выражений. Достижение наибольшего соответствия между идеей и воплощением этой идеи в юридической формуле. Право содержит обязательные правила поведения, модель будущих поступков человека. В нем недопустимы недомолвки и двусмысленности. Неточность словесного воплощения нормы, расплывчатость и отсутствие единообразия понятий может привести к неправильному пониманию и применению норм права, к возможности отхода от их буквального смысла, а это может оказать прямое влияние на их исполнение.
2. Ясность, доступность языка. Муниципальный правовой акт должен быть понятен тем, кому он непосредственно адресован. Простота и доступность языка конкретного акта зависят от того, на кого он рассчитан, какой сферы отношений касается.

Если он регулирует узкую, специальную сферу и рассчитан на специалистов, например на муниципального служащего, то в таком акте возможно употребление специальных терминов и оборотов. Но акты, обращенные к широким слоям населения, коллективам, объединениям (а таких актов большинство), должны излагаться простым и доступным языком. Употребление без объяснения сложных терминов и выражений, специальных понятий недопустимо.

3. Полнота, экономичность, конкретность регулирования. Эффективным и действенным инструментом преобразования отношений служит лишь тот акт, который полно, точно и конкретно определяет права, обязанности субъектов, четко формулирует меры его обеспечения (правовые санкции, способы поощрения и стимулирования, организационные меры).
4. Единообразие формы актов. Это требование предполагает использование одинаковых реквизитов, структуры, единой терминологии, юридических конструкций и формулировок в актах одного вида.

Официальный характер выражения народной воли в акте, ее документальность, требование точности и ясности формулирования юридических предписаний обусловливают необходимость оформления акта в строго определенных, заранее установленных унифицированных формах, наличие соответствующих формальных реквизитов (заголовок, дата издания и т.д.), четко определенных структурных частей.

В муниципальном правотворчестве используются разные варианты оформления нормативного муниципального правового акта: это может быть и «сплошной текст», и текст, разбитый на разделы, главы, статьи, пункты. Думается, что на современном этапе становления местного самоуправления допустимы оба варианта изложения правовых предписаний.

Язык и стиль муниципального правового акта, требования к созданию и использованию юридической терминологии — самостоятельные и очень важные проблемы правотворческой техники.

Тесты

1. ***Из перечисленного ниже к ведению местного самоуправления относится:***
   а) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
   б) защита прав граждан на местное самоуправление;
   в) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, контроль за их деятельностью.

2. ***Что из перечисленного составляет полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления?***
   а) местные финансы, формирование и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов;
   б) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов;
   в) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами.

3. ***Что из перечисленного относится к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления?***
   а) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
   б) установление порядка регистрации уставов муниципальных образований;
   в) регулирование основ муниципальной службы.

4. ***Какие положения из перечисленных может содержать устав муниципального образования?***
   а) границы и состав территории муниципального образования;
   б) условия и порядок муниципальной службы;
   в) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
   г) любые другие положения об организации деятельности местного самоуправления;
   д) все верно.

Тема 13

Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления

13.1. Общая характеристика правонарушения и ответственности в муниципальном праве

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами. В юридической литературе еще не выработано общего подхода к понятию юридической ответственности. Одними авторами она определяется как «мера государственного принуждения, основанная на юридическом и общественном осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в форме ограничений личного и имущественного порядка», другими — как «регламентированное нормами права общественное отношение между государством в лице его специальных органов и правонарушителем, на которого возлагается обязанность претерпевать соответствующие лишения и неблагоприятные последствия за совершенное правонарушение» или как «применение к лицам, совершившим правонарушения, предусмотренных законом мер принуждения в установленном для этого процессуальном порядке» и т.д.[1] Проблемы правонарушений (деликтов) применительно к различным отраслям права, в том числе конституционному и муниципальному законодательству, исследовались рядом авторов.[2]

---

[1] См.: Авакьян С.А. Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. 1975, № 10; Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж, 1985; Краснов М.А. Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. 1993, № 6; Лучин В.О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. 1994, № 1; он же. Конституционные деликты // Государство и право. 2000, № 1; Шон Т.Д. Конституционная ответственность // Государство и право 1995, № 7; Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000; Стоякина И.С. Правовое регулирование конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Академический юридический журнал. 2002, № 3; Сучилин А.С. Конституционная (уставная) ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Государственно-правовые вопросы. М., 2003; Сергеев А.А. Проблемы конституционно-правовой ответственности в системе местного самоуправления//Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 360; Уваров А.А. Об ответственности органов местного самоуправления// Там же. С. 368.

[2] См.: Денисов Ю.А. Общая теория правонарушения и ответственности. Л., 1983; Ремнев В.И. Актуальные проблемы административной деликтологии: Сборник научных трудов. Киев, 1984; Малеин Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М., 1985; Кисин В.Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация. М., 1991; Шугрина Е.С. Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц органов местного самоуправления //Право и политика, 2006, № 3. Толкачев В.В. «Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 2.

Виды ответственности в муниципальных отношениях. Следует напомнить, что уголовно-правовая ответственность должностных лиц местного самоуправления может наступить за совершение деяния, предусмотренного УК РФ, за которое им могут быть назначены соответствующие виды наказания. Административно-правовая ответственность наступает за совершение административных проступков. Органы местного самоуправления и должностные лица органов местного самоуправления несут административную ответственность как за собственные противоправные деяния, так и за издание ими актов, нарушающих законодательство, а также за непринятие мер по обеспечению выполнения правил подчиненными лицами. Дисциплинарная ответственность должностных лиц местного самоуправления наступает в случае нарушения ими правил поведения, установленных ТК РФ, уставами муниципальных образований, правилами внутреннего трудового распорядка, положениями, правилами. Гражданско-правовая ответственность наступает за совершение гражданского правонарушения и состоит в применении санкций в основном имущественного характера, обозначает возложение обязанности возместить вред (ущерб) физическим, юридическим лицам. Однако в муниципальных отношениях имеет место и собственно муниципально-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности. Тогда муниципально-правовые деликты следует рассматривать как разновидность конституционно-правовых деликтов.

Муниципально-правовая ответственность может выполнять не только карательную, но и восстановительную, предупредительную и воспитательную функции. Она представляет собой обусловленную нормами Конституции РФ, федеральных законов, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований необходимость органов местного самоуправления отвечать за свое юридически и политически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения — претерпевать определенные лишения.

Муниципально-правовая ответственность применяется и в тех случаях, когда нельзя найти четко выраженных критериев для оценки поведения нарушающего закон субъекта муниципально-правового отношения. Основанием применения такой меры в подобных ситуациях является несоответствие действия субъекта более высокому интересу, нецелесообразность действия, нежелательное поведение, недостижение необходимого результата. Более того, такие основания определяет сама жизнь. Конечно, четкость, исчерпывающая полнота в описании состава преступления или административного проступка несвойственна конституционным и муниципальным деликтам. Однако неопределенные, по существу размытые основания муниципально-правовой ответственности нежелательны, так как они открывают путь к произволу и противопоставлению принципа целесообразности принципу законности, что недопустимо для общества.[1]

Таким образом, видами юридической ответственности в муниципальных отношениях являются уголовная, административная, гражданско-правовая, дисциплинарная, собственно муниципально-правовая ответственность.

Деликт в муниципальном праве. Думается, что разработанное юридической наукой понятие состава правонарушения в целом применимо и к муниципально-правовому деликту, в структуре которого можно выделить: объект, объективную сторону, субъект и субъективную сторону. Основанием конституционно-правовой ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц выступает предусмотренное нормами муниципального права нарушение как неправомерное деяние (действие или бездействие) соответствующих субъектов муниципальных отношений, которое причинило либо могло причинить ущерб (вред) соответствующим ценностям.

---

[1] Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.

Объектом муниципально-правового деликта являются регулируемые и охраняемые Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований общественные отношения, на которые посягают соответствующие субъекты. Эти отношения опосредуют общественные ценности, в качестве которых выступают: человек, его права и свободы, народовластие, целостность и неприкосновенность территории, федерализм, местное самоуправление, идеологическое и политическое многообразие. В обобщенном виде в качестве объектов муниципальных правонарушений выступают конституционная законность и правопорядок как структурообразующие элементы конституционно-правового статуса муниципальных образований.

Объективная сторона содержит само деяние и те последствия, с которыми связан ущерб, причиненный объекту муниципально-правового деликта. Необходимым элементом объективной стороны является противоправность. Противоправными признаются те деяния, которые отступают от требуемого государством правомерного поведения. Такое требование есть одновременно и запрещение неправомерного поведения. Запрещение и пресечение тех или иных деяний осуществляется путем установления юридических санкций за их совершение. Не соответствующим правомерному поведению может быть как действие, так и бездействие. При этом бездействие может быть признано таковым лишь при условии, если, например, глава муниципального образования или глава местной администрации не выполнил возложенной на него соответствующей правовой обязанности и не совершил действий, которые должен был совершить.

Субъектами муниципальных деликтов являются органы местного самоуправления, депутаты, глава муниципального образования, другие лица — участники муниципальных правоотношений, способные и обязанные отвечать за свое юридическое поведение и претерпевать негативные для себя последствия вследствие соответствующего принуждения (воздействия). Субъекты муниципально-правовой ответственности делятся на индивидуальные и коллективные, в том числе коллегиальные.

Следует отметить, что специфика органов местного самоуправления как субъектов муниципально-правовой ответственности состоит прежде всего в том, что они осуществляют функции муниципальной власти, пользуются правами и исполняют обязанности непосредственно в силу прямого действия правовых норм Конституции РФ, федеральных законов, предписаний законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований. Основаниями муниципально-правовой ответственности вышеназванных органов являются, превышение пределов своей компетенции, как правило, связанное с нарушением законодательства РФ или устава муниципального образования, либо злоупотребление своими полномочиями, неправомерное исполнение своих обязанностей и др.

Субъективная сторона муниципального деликта отражает психическое отношение субъекта к деянию, не соответствующему правомерному поведению и его последствиям. Оно может быть выражено в одной из форм вины: умысле или неосторожности. Умысел означает, что субъект, совершивший неправомерное деяние, осознавал его характер, предвидел его опасные или вредные последствия и желал или сознательно допускал их наступление. Неосторожность имеет место в случае, если субъект, совершивший такое деяние, предвидел возможность наступления опасных или вредных последствий, однако без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывал на их предотвращение либо не предвидел возможности наступления таких последствий, но должен был и мог их предвидеть.

Муниципальные деликты могут быть совершены как с умыслом, так и по неосторожности. Наряду с умыслом и неосторожностью, субъективную сторону характеризуют такие факультативные признаки, как мотив и цель. Однако следует иметь в виду, что в сфере публичного права нет отрасли, где бы ответственность возлагалась на субъекты без

учета их вины. Вместе с тем в конституционном и муниципальном праве вина не может быть сведена к традиционному пониманию психического отношения субъекта к деянию, не соответствующему должному поведению и его последствиям. Она ассоциируется главным образом с наличием у субъекта муниципальных правоотношений возможности надлежащим образом исполнить соответствующие обязанности и непринятием им всех необходимых мер для того, чтобы не допустить муниципального правонарушения.

Санкция в качестве неблагоприятного последствия служит возмездием за безответственное поведение субъектов муниципальных правоотношений. Видами муниципально-правовых санкций являются роспуск представительного органа, отрешение от должности главы муниципального образования, отзыв муниципального депутата, члена выборного органа, главы муниципального образования избирателями, лишение лица статуса кандидата в депутаты представительного органа и т.п.

Таким образом, ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в муниципальных отношениях имеет сложный социальный, политико-правовой характер и выражается в наступлении для них отрицательных последствий, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

13.2. Ответственность органов, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением. Отзыв должностных лиц

Согласно ст. 71 Закона от 6 октября 2003 г., население муниципального образования вправе отозвать депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с данным Законом. Основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами муниципальных образований в соответствии с указанным Законом.

Отзыв — это процедура, позволяющая избирателям отстранять от должности ранее на нее избранных или назначенных должностных лиц.

Европейская хартия местного самоуправления определяет, что статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий, а также что функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами (статья 7). Институт отзыва депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления является характерным признаком императивного мандата. Императивный мандат жестко связывает позицию выборного лица с местными интересами, волей, наказами и другими поручениями избирателей.

Несмотря на то что практика отзыва депутатов в советский период была незначительной, она детально регламентировалась.

Основания отзыва. Анализ уставов муниципальных образований, свидетельствует, что во многих из них используется формулировка «утрата доверия» в качестве основания для отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Понятие «доверие» носит неправовой характер. Им обозначают уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности, в правильности чьего-нибудь поведения. Таким образом, формулировка «утрата доверия» носит общий характер и не конкретизирует причины данной утраты. Это означает, что

названные причины определяет само население в ходе голосования по отзыву. Чаще всего утрата доверия наступает вследствие неудовлетворенности деятельностью выборных органов, должностных лиц местного самоуправления. Ее причинами оказываются:

— нарушение прав и законных интересов граждан;
— нарушение действующего законодательства;
— недобросовестное выполнение депутатских полномочий, предвыборных программ и должностных обязанностей;
— утрата контактов с избирателями, игнорирование ведения приема граждан, формальное рассмотрение их обращений;
— совершение действий, порочащих звание выборного лица, и др.

Как показывает практика, основания и порядок отзыва депутатов, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц, закрепленные в уставах муниципальных образований, во многом определены как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ.

В Федеральном законе особо оговорено, что основаниями для отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления могут служить только его конкретные противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке. Поэтому принятию решения о проведении голосования по отзыву должно предшествовать судебное установление фактов принятия соответствующих противоправных решений, совершения противоправных действий (бездействия).

Не могут служить основанием для отзыва депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц факты невыполнения ими своих обязанностей, если они вызваны объективными, не зависящими от них причинами, а также несогласие избирателей с их политическими взглядами.

Процедура отзыва. Граждане — инициаторы отзыва депутата, главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц подают заявление о возбуждении вопроса о проведении голосования по отзыву в избирательную комиссию муниципального образования. Заявление должно быть подписано всеми членами инициативной группы лично, с указанием фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа. В заявлении должны содержаться:

— сформулированное предложение об отзыве депутата, главы муниципального образования, иного выборного должностного лица;
— изложение мотивов возбуждения вопроса об отзыве депутата, главы муниципального образования, иного выборного должностного лица;
— сведения об уполномоченном представителе инициативной группы.

К заявлению должны быть приложены документы (официально заверенные копии документов), подтверждающие наличие оснований отзыва депутата, главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц.

В случае если заявление и приложенные к нему документы соответствуют требованиям законодательства, комиссия муниципального образования незамедлительно информирует о них депутата, главу муниципального образования или иное выборное должностное лицо, в отношении которых возбуждается вопрос об отзыве, и по их требованию представляет данному лицу копии заявления, решения и приложенных к нему документов. Одновременно копии указанных документов направляются в представительный орган местного самоуправления.

Установив соответствие заявления инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям законодательства, устава муниципального образования, муници-

пальная избирательная комиссия регистрирует инициативную группу, выдает ей регистрационное свидетельство, разрешает сбор подписей в поддержку голосования по отзыву.

Процедура отзыва должна обязательно предусматривать возможность депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления представить избирателям объяснения в устной или письменной форме по поводу обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса об их отзыве, в том числе в средствах массовой информации. Более того, необходимо предусмотреть проведение открытых слушаний, на которых обе стороны могли бы высказывать свои аргументы, чтобы избиратели смогли взвесить все «за» и «против» отзыва.

В случае несогласия с причинами, послужившими основанием для постановки вопроса об отзыве, депутат, глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления вправе обратиться в суд. Если вопрос об отзыве депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления возбужден в соответствии с требованиями действующего законодательства, представительный орган местного самоуправления принимает решение о проведении голосования по отзыву депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Принятое решение направляется в комиссию муниципального образования по проведению голосования по отзыву.

Деятельность органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, участвующих в подготовке и проведении голосования по отзыву депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляется гласно. Комиссии по проведению голосования по отзыву в установленные сроки информируют граждан о работе обеспечивающих голосование комиссий, о составе и времени их работы.

Депутат, член выборного органа местного самоуправления, глава муниципального образования, иное выборное должностное лицо местного самоуправления считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании (избирательном округе).

В случае признания голосования по отзыву несостоявшимся или недействительным повторное возбуждение вопроса об отзыве указанных лиц, может быть осуществлено не ранее чем через 12 месяцев со дня признания голосования по отзыву указанных лиц несостоявшимся или недействительным. Если в результате голосования указанные лица не были отозваны, следующее возбуждение вопроса об их отзыве возможно только по истечении 12 месяцев со дня официального опубликования результатов голосования. Полномочия главы муниципального образования и иных выборных лиц прекращаются с ноля часов дня, следующего за днем официального опубликования результатов голосования по отзыву главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц, если комиссия муниципального образования установила, что необходимым числом голосов участников голосования глава муниципального образования и иные выборные должностные лица отозваны.

После опубликования результатов голосования об отзыве депутата, главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления представительный орган местного самоуправления в десятидневный срок назначает новые выборы главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления, если иное не предусмотрено уставом муниципального образования.

Практика отзыва депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, по сути, является отменой решения предшествующих демократических выборов. Поэтому к такой процедуре следует прибегать только в крайних случаях.

13.3. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед государством

Согласно статье 72 Закона от 6 октября 2003 г. ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, конституции (устава), законов субъекта РФ, устава муниципального образования, а также в случае ненадлежащего осуществления указанными органами, должностными лицами переданных им отдельных государственных полномочий.

Должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены к дисциплинарной, административной, уголовной ответственности, в зависимости от совершенного противоправного деяния. Органы, выборные должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены к муниципально-правовой (конституционно-правовой) ответственности в форме досрочного прекращения полномочий. Выборные должностные лица местного самоуправления не могут быть привлечены к уголовной ответственности на территории своего муниципального образования без согласия прокурора субъекта РФ. Они не могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности, так как применение мер дисциплинарной ответственности находится в компетенции вышестоящих органов и должностных лиц, наделенных правом принятия на работу и увольнения. Выборные должностные лица местного самоуправления фактически на работу не принимаются, а приступают к исполнению своих обязанностей после волеизъявления населения или решения представительного органа муниципального образования.

В ст. статьях 74 Закона от 6 октября 2003 г. предусмотрена *муниципально-правовая ответственность* представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации перед государством.

В случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, конституции (уставу) субъекта РФ, федеральным законам, законам субъекта РФ, 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 (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в течение месяца после вступления в силу судебного решения, установившего факт неисполнения решения суда, вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ проект закона о роспуске представительного органа муниципального образования.

Следует указать, что признание актов органов, должностных лиц местного самоуправления недействующими, недействительными в порядке судебного нормоконтроля, независимо от последующего решения вопроса о досрочном прекращении их полномочий, является самостоятельной мерой их ответственности перед государством.

Полномочия представительного органа муниципального образования прекращаются со дня вступления в силу закона субъекта РФ о его роспуске. Закон субъекта РФ о роспуске представительного органа местного самоуправления 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.

В свою очередь, высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от

должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случаях:

1) издания указанным должностным лицом местного самоуправления нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда;
2) совершения указанным должностным лицом действий, в том числе принятия им правового акта, не носящего нормативного характера, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, обороноспособности, единству правового и экономического пространства РФ, нецелевое расходование субвенций из федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, если это установлено соответствующим судом, а должностное лицо не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Срок, в течение которого высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ издает правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации, не может быть менее одного месяца со дня вступления в силу последнего решения суда, необходимого для издания указанного акта, и не может превышать шести месяцев со дня вступления в силу этого решения суда.

Глава муниципального образования или глава местной администрации, в отношении которых высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ был принят акт об отрешении от должности, вправе обжаловать данный акт в судебном порядке в течение 10 дней со дня его официального опубликования. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение через 10 дней со дня ее подачи.

Закон от 6 октября 2003 г. предусматривает далеко не бесспорное положение о так называемом временном осуществлении органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, которое может реализовываться органами государственной власти субъектов РФ в следующих случаях:

1) если в связи со стихийным бедствием, катастрофой, иной чрезвычайной ситуацией представительный орган муниципального образования и местная администрация отсутствуют и (или) не могут быть сформированы в соответствии с названным Федеральным законом;
2) если вследствие решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления возникает просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих долговых и (или) бюджетных обязательств, определенная в порядке, установленном БК РФ, превышающая 30% собственных доходов бюджета муниципального образования в отчетном финансовом году, и (или) просроченная задолженность муниципальных образований по исполнению своих бюджетных обязательств, превышающая 40% бюджетных ассигнований в отчетном году, при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в отношении бюджетов указанных муниципальных образований;
3) если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления допускается установленное соответствующим судом нецелевое расхо-

дование бюджетных средств либо нарушение Конституции РФ, федерального закона, иных нормативных правовых актов.

Вместе с тем предусматривается, что не могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов РФ полномочия органов местного самоуправления по принятию устава муниципального образования, внесению в него изменений и дополнений, установлению структуры органов местного самоуправления, изменению границ территории, преобразованию муниципального образования.

Решение о временном осуществлении органами государственной власти субъекта РФ соответствующих полномочий принимается высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ на основании решения представительного органа местного самоуправления или решения представительного (законодательного) органа государственной власти субъекта РФ, принимаемого большинством не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Указ (постановление) высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ о временном осуществлении исполнительными органами государственной власти субъектов РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления должен (должно) содержать:

1) перечень осуществляемых исполнительными органами государственной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления, установленных федеральными законами;
2) перечень исполнительных органов государственной власти субъекта РФ и (или) должностных лиц, назначаемых органами государственной власти субъекта РФ, на которые (которых) возлагается осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления, с распределением этих полномочий между ними;
3) срок, в течение которого исполнительными органами государственной власти субъекта РФ осуществляются отдельные полномочия органов местного самоуправления и который не может превышать период времени до устранения вышеназванных обстоятельств.

В нем также должны быть указаны источники и порядок финансирования деятельности исполнительных органов государственной власти субъекта РФ по временному осуществлению отдельных полномочий органов местного самоуправления.

В изложенных выше случаях в соответствующем муниципальном образовании по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ и (или) представительного органа муниципального образования решением арбитражного суда субъекта РФ вводится временная финансовая администрация на срок до одного года. Она не может вводиться по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ в течение одного года со дня вступления в полномочия представительного органа муниципального образования.

В целях восстановления платежеспособности муниципального образования временная финансовая администрация в соответствии с федеральным законом принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования, подготавливает изменения и дополнения в его бюджет на текущий финансовый год, проект данного бюджета, вносит их в представительный орган местного самоуправления на рассмотрение и утверждение, а в случаях, предусмотренных федеральным законом, — в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ для утверждения законом субъекта РФ, обеспечивает контроль за исполнением бюджета муниципального образования, а также осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством.

Решение о временном осуществлении органами исполнительной власти субъекта РФ отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием соответствующих субвенций.

Следует также отметить, что решения органов государственной власти субъекта РФ по данной проблеме могут быть обжалованы в судебном порядке. Суд должен рассмотреть жалобу и принять решение не позднее 10 дней со дня ее подачи.

13.4. Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов, должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами.[1]

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда они могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд в соответствии с действующим законодательством. Одним из видов неблагоприятных последствий для названных органов и должностных лиц может быть признание судом недействующими или недействительными их решений и обязанность возместить ущерб, причиненный ими.

Ответственность органов местного самоуправления может наступать и в результате невыполнения ими условий договоров и соглашений с физическими и юридическими лицами (например, при осуществлении прав собственника в отношении муниципального имущества).

В практике еще очень мало судебных дел, возбужденных в связи с обжалованием актов и действий органов местного самоуправления и должностных лиц. Одна из причин этого — недостаточная осведомленность граждан и организаций — субъектов таких правоотношений о возможности судебной защиты своих нарушенных прав.

Вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) органов местного самоуправления либо должностных лиц местного самоуправления, в том числе в результате издания не соответствующего закону акта, возмещается за счет казны муниципального образования согласно ст. 1069 ГК РФ. Данная статья говорит о незаконных действиях (бездействии), под которыми понимаются деяния, противоречащие не только законам, но и другим правовым актам. Виды и формы подобных деяний весьма многообразны. Это могут быть различные приказы, распоряжения, постановления, указания и иные властные предписания (не имеет значения, сделаны они в письменной или устной форме), которые направлены гражданам и юридическим лицам и подлежат обязательному исполнению.

Признание актов органов местного самоуправления незаконными и недействительными осуществляется как общими, так и арбитражными судами.

Ответственность местных администраций по ст. 1069 ГК РФ наступает при нанесении вреда как гражданину, так и юридическому лицу.

Если вред причиняется не в сфере муниципально-управленческих отношений, а в результате хозяйственной и технической деятельности (например, автомашина местной

[1] Подробнее см.: Кокотов А.Н., Саломаткин А.С. Муниципальное право России: Учебник. М.: Юристъ, 2005.

администрации причинила увечье гражданину), ответственность наступает на общих (ст. 1064 ГК РФ) или специальных (ст. 1079 ГК РФ) основаниях.

По ст. 1069 ГК РФ квалифицируются действия не любого работника органа местного самоуправления, а лишь его должностных лиц. Сами должностные лица, незаконными действиями (бездействием) которых причинен вред, ответственности перед потерпевшим не несут. Требования о возмещении вреда в смысле ст. 1069 к ним предъявляться не могут. Должностные лица местного самоуправления несут в этих случаях уголовную, административную, дисциплинарную, материальную ответственность. При незаконных действиях в сфере гражданского оборота за причиненные ими убытки несет ответственность орган местного самоуправления (ст. 16 ГК РФ).

В ГК РФ определено, к кому предъявляются требования в случаях, когда в силу закона вред подлежит возмещению за счет казны муниципального образования. Как правило, в таких случаях ответчиками выступают соответствующие финансовые органы (ст. 1071). Исключение из правила допускается лишь тогда, когда законом или иными правовыми актами такая обязанность возложена на другой орган, юридическое лицо или гражданина. Возмещение ущерба может быть осуществлено как добровольно, так и по решению суда.

Орган местного самоуправления, возместивший убытки или вред, причиненный его работниками при исполнении ими служебных, должностных или иных трудовых обязанностей, имеет право обратного требования (регресса) к этому лицу в размере выплаченного возмещения, если иной размер не установлен законом.

В отношении как муниципальных служащих, чьи действия (решения) признаны незаконными, так и тех, кем предоставлена информация, ставшая основанием незаконных действий (решений), суд определяет меру дисциплинарной ответственности, вплоть до представления об увольнении.

Если при рассмотрении гражданского дела либо жалобы на неправомерные действия и решения, нарушающие права и свободы граждан или законные права и интересы юридических лиц, суд обнаружит в действиях должностного или иного лица признаки преступления, он сообщает об этом прокурору либо возбуждает уголовное дело.

13.5. Контроль и надзор за деятельностью органов, должностных лиц местного самоуправления

Европейская хартия местного самоуправления провозгласила принцип, согласно которому любой административный контроль за органами местного самоуправления должен ограничиваться мерами, достаточными для обеспечения законности и соблюдения конституционных норм в их деятельности (ст. 8).

Вопросы организации контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления приобретают особую значимость в настоящий период, когда идет становление новой системы местного самоуправления.

Федеральным законодательством установлено, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом муниципального образования контрольными функциями, осуществляют контроль за соответствием деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления уставу муниципального образования и принятым в соответствии с ним нормативным правовым актам представительного органа муниципального образования.

Уполномоченные органы государственной власти осуществляют контроль за соблюдением органами, должностными лицами местного самоуправления федерального,

регионального законодательства, уставов муниципальных образований, в том числе в части осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Анализ показывает, что в основе мотивации принимаемых незаконных решений в сфере местного самоуправления можно выделить две группы факторов: субъективного и объективного порядка. К первой относится недостаточная юридическая осведомленность субъектов правотворческой деятельности муниципального уровня. Ко второй группе относятся факторы, связанные с противоречиями и проблемами правовой базы Российской Федерации, что неизбежно подпитывает негативные тенденции, объективно подталкивает муниципальные образования к созданию «собственной» муниципальной системы законодательства, порой противоречащей Конституции РФ и федеральным законам. К объективным причинам допускаемых нарушений закона следует отнести и тот факт, что реальная жизнь муниципальных образований, отсутствие необходимой финансово-экономической базы заставляет руководителей и депутатов местного самоуправления изыскивать, порой любыми способами, дополнительные средства для решения задач и удовлетворения нужд населения.

Указанные обстоятельства не снимают ответственность с органов и должностных лиц местного самоуправления за соблюдение законодательства. Законом предусмотрено, что органы прокуратуры и другие уполномоченные законом органы осуществляют надзор за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов; конституций (уставов), законов субъектов РФ; уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов.

Прокурорский надзор как одна из форм государственного контроля в наибольшей степени способен гарантировать соблюдение конституционных принципов самостоятельности и законной деятельности местного самоуправления, его защиту.

Обеспечение соблюдения верховенства Конституции РФ и исполнения законов всегда было главной целью деятельности прокуратуры. В ст. 1 Закона РФ «О прокуратуре Российской Федерации» указывается, что прокуратура — единая централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и законов на территории РФ.

Прокуратура осуществляет надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, рассматривает и разрешает заявления, жалобы и иные обращения, затрагивающие данную сферу. Закон о прокуратуре наделяет прокуроров широким кругом полномочий в правовых вопросах, возникающих в сфере местного самоуправления. Вместе с тем, на наш взгляд, следовало бы расширить на качественно новой правовой основе взаимодействие органов прокуратуры с иными органами, осуществляющими контрольные функции, и тем самым повысить правовой потенциал контроля и надзора в сфере местного самоуправления.

Контрольные вопросы и задания

1. Какие гарантии местного самоуправления закреплены в Конституции Российской Федерации.
2. Какие гарантии обеспечивают финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления.
3. Кто обладает правом отменить решения органов и должностных лиц местного самоуправления.
4. Какие государственные органы вправе осуществлять контроль за местным самоуправлением.
5. Сущность прокурорского надзора в области местного самоуправления.
6. Каковы условия наступления ответственности перед населением и порядок привлечения к ней.
7. В чем выражается субсидиарная ответственность при осуществлении местного самоуправления.
8. Какие формы ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством установлены законодательством.
9. Какими контрольными полномочиями обладают избирательные комиссии.
10. Кто вправе осуществлять общественный контроль и в каких формах.
11. Перед кем несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления за нарушение устава муниципального образования.

Задача 1. Городская Дума г. Перми приняла противозаконное решение. Прокурор города в порядке общего надзора направил протест в представительный орган г. Ростова-на-Дону с просьбой об отмене противозаконного решения. Городская Дума протест прокурора отклонила. Каков порядок отмены незаконных решений местного самоуправления.

Внесите в словарь следующие юридические термины:

— правовые гарантии местного самоуправления,
— государственный контроль,
— надзор,
— муниципальный мониторинг,
— общественный контроль,
— юридическая ответственность,
— ответственность перед государством,
— ответственность перед населением,
— субсидиарная ответственность,
— солидарная ответственность,
— публично-правовая ответственность.

Тесты

1. ***Местное самоуправление может быть ограничено:***
   а) принятием федеральных законов;
   б) соответствующими законами субъектов;
   в) законодательными органами субъектов;
   г) все ответы неправильные.

2. ***Решения органов местного самоуправления могут быть отменены:***
   а) населением территории;
   б) законодательными органами субъектов;
   в) по решению суда, признавшего их недействительными;
   г) главами исполнительной власти субъектов.

3. ***Органы местного самоуправления за неисполнение или ненадлежащее исполнение их решений могут:***
   а) привлечь к дисциплинарной ответственности всех должностных лиц на территории муниципального образования;
   б) вносить представления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц государственных органов, предприятий, организаций, учреждений;
   в) отстранить от должности должностных лиц государственных органов, предприятий, организаций, учреждений;
   г) привлечь к дисциплинарной ответственности должностных лиц муниципальных органов.

4. ***Органы местного самоуправления могут обратиться за судебной защитой, если:***
   а) орган юстиции субъекта отказал в регистрации Устава муниципального образования;
   б) актами органов государственной власти нарушены права и законные интересы граждан, проживающих на территории муниципального образования;
   в) если возникли имущественные споры между органами местного самоуправления;
   г) все ответы правильные.

Тема 14

Муниципальная служба

14.1. Правовая природа муниципальной службы

Деятельность людей в органах местного самоуправления, именуемая муниципальной службой, понимается как один из видов платной общественно полезной активности, состоящей в управлении, его обслуживании (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей.[1]. Это профессиональная деятельность, осуществляемая на постоянной основе на муниципальных должностях, не являющихся выборными. Муниципальная служба осуществляется в интересах жителей муниципального образования, для организации и предоставления физическим и юридическим лицам муниципальных услуг и обеспечения охраны правопорядка. Она является институтом, который, опираясь на гражданскую культуру, профессиональные знания и квалификацию муниципальных служащих, обеспечивает эффективное управление делами муниципального образования. Муниципальная служба основана на следующих основных принципах, закрепляемых Законом об основах муниципальной службы:

1. Принцип верховенства Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов федерации над иными нормативными правовыми актами, должностными инструкциями.
2. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, их непосредственного действия.
3. Принцип самостоятельности органов местного самоуправления в пределах их полномочий. Конституция РФ (ст. 12) признает и гарантирует местное самоуправление, его самостоятельность. Муниципальная служба не входит в систему государственной службы, не является ее структурной частью. Это самостоятельный институт местного самоуправления. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, которые закон относит к ведению муниципальных образований. Решения органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены лишь органами и должностными лицами их принявшими, либо признаны недействительными решением суда.

   Самостоятельность местного самоуправления призвана обеспечить возможность муниципальным образованиям, «не нарушая более общих законодательных положений», (как провозглашает ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления), самим «определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление».
4. Принцип профессионализма и компетентности муниципальных служащих.
5. Принцип ответственности муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей, призванный обеспечить дисциплину в деятельности муниципальных служащих, формирование чувства их личной ответственности за порученное дело.

---

[1] Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1993. С. 97.

6. Принцип равного доступа граждан к муниципальной службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой. В настоящее время ст. 32 Конституции устанавливает право равного доступа лишь к государственной службе, но ни слова не говорится о действии данного принципа в контексте муниципальной службы, что является, на наш взгляд, пробелом в законе концептуального значения.
7. Принцип единства основных требований, предъявляемых к муниципальной службе в Российской Федерации, а также учета исторических и иных местных традиций, предполагающий единство основ правового статуса муниципальных служащих: общие перечни ограничений, связанных с муниципальной службой, гарантий и т.д.
8. Принцип правовой и социальной защищенности муниципальных служащих, призванный обеспечить стабильность кадров в органах местного самоуправления, а также обеспечить независимость муниципальных служащих от политической конъюнктуры, от произвола руководителя, гарантировать муниципальному служащему достойные условия работы, пенсионное обеспечение, помощь семье муниципального служащего в случае его смерти, связанной с исполнением им должностных обязанностей и т.д.
9. Принцип внепартийности муниципальной службы, цель которого — не допустить перехода муниципальной службы под контроль политических организаций.

Муниципальная служба в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами об общих принципах организации местного самоуправления и об основах муниципальной службы и др., конституциями, уставами, законами субъектов федерации, а также уставами муниципальных образований.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления относит к ведению органов государственной власти Российской Федерации «регулирование основ муниципальной службы» (ст. 4). Это предполагает установление на федеральном уровне положений, определяющих, что следует понимать под муниципальной службой, каковы ее задачи и основные принципы организации, каковы основы статуса муниципальных служащих и т.д. Все эти положения закреплены в законе об основах муниципальной службы.

К компетенции органов государственной власти субъектов федерации относится законодательство о муниципальной службе (ст. 5 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

Законодательное регулирование вопросов муниципальной службы осуществляется субъектами федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами.

Законодательство субъектов федерации включает, как правило, не только законы о муниципальной службе, но и законы об аттестации муниципальных служащих, о системе оплаты труда муниципальных служащих. Законами субъектов Федерации утверждаются реестры муниципальных должностей муниципальной службы, устанавливается соотношение муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы РФ с учетом квалификационных требований, предъявляемых к соответствующим должностям муниципальной и государственной службы.

Законодательство о муниципальной службе относит к ее правовой основе уставы муниципальных образований, а также иные нормативные правовые акты муниципальных образований.

В соответствии с законодательством, муниципальные образования определяют порядок прохождения муниципальной службы, требования к муниципальным должностям, права и обязанности, виды поощрений муниципального служащего и др.

Таким образом, принятие Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» позволило:

1. сформировать основы правовой базы местного самоуправления, а также подготовить условия для финансово-экономического развития института муниципальной службы;
2. муниципальным служащим приобрести равный юридический статус с государственными федеральными служащими и государственными служащими субъектов федерации в вопросах осуществления своих служебных обязанностей и реализации социальных прав; обрести свой закон.

Необходимость данного Федерального закона состоит в том, что он выводит муниципальную службу из прямого подчинения государственной службе и превращает ее в самостоятельный социально-правовой институт, представляющий собой системное и многоуровневое политико-правовое и структурно-административное образование в сфере народовластия.

В связи с этим нужно отметить актуальные тенденции в развитии муниципальной службы. В ходе развития последней в настоящее время большое внимание уделяется процессу профессионализации, то есть усилению управленческого характера содержания труда; приобретению профессиональных знаний, умений, навыков, способствующих повышению уровня правового и социального статуса.

Данные положения схожи с нормой ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления, определившей, что условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности. Для этого необходимо предоставить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты и продвижения по службе.

Одним из механизмов создания высокопрофессиональной муниципальной службы является аттестация, которая позволяет с помощью оценки произвести отбор лучших работников и их должностное перемещение, способствует улучшению подбора и расстановки кадров, а в конечном счете повышает качество муниципального менеджмента (подробнее см. п. 15.2).

Завершая рассмотрение вопроса о роли и месте института муниципальной службы в системе муниципального права Российской Федерации можно сделать следующий основной вывод. Правовой статус муниципального служащего в Российской Федерации с большей или меньшей степенью детализации определен, чем созданы предпосылки для эффективной работы управленческого аппарата муниципальных образований. Вместе с тем, реальность такова, что на практике муниципальным служащим понадобится немало времени для того, чтобы самоуправление приобрело необходимый качественный уровень для эффективного функционирования.

В соответствии со ст. 42 Закона от 6 октября 2003 г., правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований. Отправным в регулировании отношений муниципальной службы является Федеральный закон от 8 января 1998 г. «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» с последующими изменениями (далее — Закон от 8 января 1998 г.), положения которого детализируются в законодательстве субъектов РФ, муниципальных правовых актах.

Муниципальная должность — предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ должность с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственностью за выполнение этих полномочий, а также должность в органах местного самоуправления, образуемых в соответствии с уставом муниципального образования, с установленным кругом обязанностей по исполнению и обеспечению полномочий данного органа местного самоуправления и ответственностью за исполнение этих обязанностей.

Муниципальные должности делятся на:

- выборные муниципальные должности, замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты, члены выборного органа местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления), а также на основании решений представительных или иных выборных органов местного самоуправления в отношении лиц, избранных в состав указанных органов в результате муниципальных выборов;
- иные муниципальные должности, замещаемые путем заключения трудового договора.

Законодатель рассматривает как муниципальную службу только профессиональную деятельность на так называемых иных муниципальных должностях. Профессиональная деятельность главы муниципального образования, иных выборных лиц местного самоуправления, депутатов под понятие муниципальной службы не попадает. В ч. 2 ст. 2 Закона от 8 января 1998 г. указывается, что статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления данным Законом не устанавливается. Здесь должны действовать особые акты.

Подобный подход, по нашему мнению, вряд ли можно признать оптимальным. Выборный характер ряда муниципальных должностей предопределяет только особенности правоположения замещающих их лиц в рамках муниципальной службы. Тот же глава муниципального образования наделен законодательно закрепляемыми за ним властными полномочиями, но он же обладает правами, обязанностями по службе, носящими служебный характер (право на денежное содержание, на отпуск, на пенсионное обеспечение; обязанность представлять необходимые документы в кадровую службу соответствующих органов местного самоуправления и т.д.). Поэтому логично распространять на лиц, замещающих выборные муниципальные должности, общий статус муниципальных служащих с необходимыми из него изъятиями и его дополнением особыми служебными правами и обязанностями. Последние же следует закреплять не в нормативных актах, посвященных вопросам муниципальной службы, а в актах о статусе депутатов, глав муниципальных образований. К особенностям прохождения службы главами муниципальных образований относится, например, то, что они вступают в должность на основании собственных актов и актов об их избрании, принимаемых соответствующими избирательными комиссиями, нераспространение на них квалификационных разрядов, отсутствие практики их аттестации, особый порядок их увольнения как выборных должностных лиц.

Помимо понятий «муниципальная служба», «муниципальная должность» законодатель вводит понятие «муниципальный служащий». Муниципальным служащим является гражданин РФ, достигший 18-летнего возраста, исполняющий в порядке, определенном уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъекта РФ, обязанности по муниципальной должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, выплачиваемое за счет средств местного бюджета. К числу муниципальных служащих относятся лица, замещающие иные муниципальные должности. Поэтому депутаты, главы муниципальных образований, лица, замещающие

иные выборные муниципальные должности, в это число не входят. Не являются муниципальными служащими лица, которые эпизодически помогают органам местного самоуправления (консультанты, эксперты, специалисты и другие помощники), а также лица, исполняющие в органах местного самоуправления обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местного самоуправления.

Однако обычно слово «служащий» ассоциируется со всеми работниками органа местного самоуправления (мэрии, администрации), которые находятся в административном здании, и т.д. Поэтому следует иметь в виду, что есть и другая категория работников, которая часто привлекается к аппаратной работе, однако не имеет статуса муниципальной службы.

Постоянный, профессиональный характер деятельности муниципальных служащих на муниципальных должностях означает включение упомянутых должностей в штатное расписание соответствующих органов местного самоуправления. Муниципальная должность — это всегда штатная должность. В штатное расписание включаются не только должности, на которых осуществляется муниципальная служба, но и замещаемые на профессиональной постоянной основе выборные муниципальные должности. В целях технического обеспечения деятельности муниципальных органов в штатное расписание могут включаться должности, вообще не относящиеся к муниципальным должностям.

Каждый работник — муниципальный служащий должен быть занят выполнением определенных задач. В этом смысле «должность» — это рабочее место. Однако это еще и бюджетные расходы. Штаты служащих учитываются в бюджете муниципального образования. Штатное расписание должностей муниципальной службы устанавливается, как правило, главой муниципального образования в соответствии со структурой органов местного самоуправления, закрепленной в уставе муниципального образования. Субъекты РФ могут в форме закона утверждать реестры должностей муниципальной службы. Однако, как представляется, такой реестр должен давать муниципальным образованиям возможность в определенных пределах вводить должности, в нем отсутствующие. В реестре более важны не перечни конкретных должностей, а принципы разделения последних на отдельные категории, виды.

Классификация муниципальных должностей устанавливается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с реестром муниципальных должностей муниципальной службы, утверждаемым законом субъекта РФ. Закон от 8 января 1998 г. нацеливает субъекты РФ на введение соотношения муниципальных должностей муниципальной службы и государственных должностей государственной службы РФ с учетом предъявляемых к ним квалификационных требований (п. 2 ст. 8). Это обусловлено тем, что между государственной и муниципальной службой нет четкой границы. Для муниципальных служащих переход на государственную службу часто означает профессиональный и кадровый рост, но такой переход не должен означать, что человек вынужден начинать все сначала, теряя, например, прежний стаж муниципальной службы. Этот стаж необходимо перевести в стаж государственной службы исходя из заранее введенных критериев.

Должности муниципальной службы подразделяются на четыре основные категории:

1) руководители;
2) помощники (советники);
3) специалисты;
4) обеспечивающие специалисты.

Руководители — должности руководителей и заместителей руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных подразделений (органов) местного самоуправления, замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничений срока

полномочий. Представляется уместным рассматривать эту категорию более широко, включая в нее выборных должностных лиц, в том числе глав муниципальных образований, депутатов, работающих на профессиональной постоянной основе.

Помощники (советники) — должности, учреждаемые для содействия должностным лицам местного самоуправления в реализации их полномочий, замещаемые на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц. В данную категорию входят, в частности, должности помощника главы муниципального образования, советника (консультанта) главы муниципального образования, пресс-секретаря главы муниципального образования. Выделение этих должностей в отдельную категорию связано с особым характером отношений между замещающими их служащими и главой муниципального образования. Закон исходит из права главы назначать на эти должности лиц, нужных ему в силу каких-либо обстоятельств. Вновь избранный глава свободен в подборе кандидатов на названные должности. С уходом прежнего главы муниципального образования истекает и срок полномочий служащих, назначенных им на указанные должности.

Специалисты — должности, учреждаемые для профессионального обеспечения осуществления органом местного самоуправления своих задач и функций и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Обеспечивающие специалисты — должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности органов местного самоуправления и замещаемые без ограничения срока полномочий.

Такая дробная классификация определена необходимостью специализации, мобильности в работе муниципального аппарата, его иерархичностью. Она также необходима для стимулирования профессионального роста муниципальных служащих и четкого задания его направленности и ступеней.

Квалификационные разряды. Сама по себе классификация должностей недостаточна для стимулирования профессионального роста муниципальных служащих, поскольку она основное внимание уделяет не исполнителю, не лицу, а самой организационной структуре с ее ячейками-должностями.[1] Классификацию должностей необходимо подкреплять перечнем званий или квалификационных разрядов, обозначающих не само по себе место гражданина в должностной иерархии, а уровень его управленческого мастерства.

Неслучайно Закон от 8 января 1998 г. предусматривает помимо классификации муниципальных должностей муниципальной службы квалификационные разряды для муниципальных служащих. Квалификационные разряды, порядок их присвоения и сохранения при переводе или поступлении муниципальных служащих на так называемые иные муниципальные должности муниципальной службы либо государственные должности государственной службы субъектов РФ, а также при увольнении их с муниципальной службы устанавливаются законами субъектов РФ в соответствии с федеральными законами.

Здесь акцент делается на исполнителе, учитываются его образование, стаж работы, квалификация, личные заслуги. Имея определенный разряд (звание, чин, класс), исполнитель — муниципальный служащий может претендовать на определенную должность, и руководство обязано считаться с этими претензиями.[2]

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным

---

[1] Бельский К.С. О ранговом отборе государственных служащих // Проблемы становления государственной и муниципальной власти в России. — Екатеринбург, 1995. С. 10.
[2] Там же.

требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы. Таким образом, занятие муниципальными служащими конкретных должностей предполагает в качестве одного из своих оснований наличие у названных служащих определенных квалификационных разрядов, а если последние в субъекте РФ не установлены, то соответствие муниципальных служащих нормативно установленным квалификационным требованиям.

В Законе Воронежской области «О муниципальной службе в Воронежской области» квалификационные требования к муниципальному служащему определены как показатели соответствия профессиональной подготовки кандидата на определенную муниципальную должность функциям и полномочиям, установленным для этой должности. Закон в рамках классификации должностей выделяет высшие, главные, ведущие, старшие, младшие должности (п. 1 ст. 7) и применительно к указанным группам формулирует отдельные классификационные требования:

— *по высшим муниципальным должностям*: наличие высшего профессионального образования по профилю деятельности органа или равноценного образования, а также стажа службы на главных должностях по профилю деятельности органа не менее трех лет;
— *по главным муниципальным должностям*: наличие высшего профессионального образования по профилю деятельности органа или равноценного образования, а также стажа службы на ведущих должностях по профилю деятельности органа не менее двух лет;
— *по ведущим муниципальным должностям:* наличие высшего профессионального образования по профилю деятельности органа или равноценного образования, а также стажа службы на старших административных должностях данного профиля не менее одного года;
— *по старшим муниципальным должностям*: наличие высшего профессионального образования по профилю муниципальной должности или равноценного образования;
— *по младшим муниципальным должностям*: наличие среднего профессионального образования по профилю муниципальной должности или равноценного образования[1] при стаже работы на начальных должностях этого профиля не менее трех лет.

Квалификационные требования по должностям муниципальной службы устанавливаются к уровню профессионального образования, стажу (опыту) работы по специальности, к профессиональным знаниям и навыкам их применения, необходимым при исполнении должностных обязанностей, в соответствии с категориями и группами должностей муниципальной службы.

Квалификационные разряды присваиваются муниципальным служащим по результатам квалификационного экзамена или аттестации и указывают на соответствие уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям, предъявляемым к муниципальным должностям муниципальной службы в соответствии с классификацией муниципальных должностей муниципальной службы. Квалификационный экзамен проводится по мере необходимости при присвоении муниципальному служащему квалификационного разряда муниципальной службы по замещаемой должности, как правило, не реже одного раза в три года. При прекращении муниципальной службы в связи с выходом на пенсию муниципальный служащий считается находящимся в отставке и сохраняет присвоенный ему квалификационный разряд.

---

[1] Решение о признании образования равноценным принимается представительным органом местного самоуправления.

Результаты исполнения муниципальным служащим должностных инструкций и поручений руководителей органов местного самоуправления учитываются при проведении конкурса на замещение должности муниципальной службы или включении в кадровый резерв, оценке служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена или поощрении муниципального служащего.

Аттестация муниципального служащего. Аттестация проводится в целях определения соответствия муниципального служащего замещаемой им должности муниципальной службы (квалификационным требованиям по данной должности). Вопросы аттестации муниципальных служащих относятся к непосредственной компетенции муниципальных образований, правовая регламентация этих мероприятий находит отражение в уставах муниципальных образований и иных нормативно-правовых актах, принимаемых на местном уровне.

При проведении аттестации непосредственный руководитель муниципального служащего представляет мотивированный отзыв об исполнении муниципальным служащим своих должностных обязанностей за аттестационный период. При необходимости муниципальный служащий может представить пояснительную записку на отзыв непосредственного руководителя. Аттестации не подлежат муниципальные служащие, замещающие должности муниципальной службы категории «руководители» и «помощники (советники)», с которыми заключен срочный контракт (договор).

Как правило, аттестация муниципального служащего проводится один раз в три года.

Аттестация муниципальных служащих производится аттестационной комиссией, создаваемой в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В случае признания аттестационной комиссией муниципального служащего не соответствующим занимаемой должности, он может быть направлен на профессиональную переподготовку либо понижен в должности, а при отказе — уволен в соответствии с трудовым законодательством.

14.2. Прием на муниципальную службу, основания ее прекращения

Прием на муниципальную службу осуществляется, как правило, в форме назначения, т.е. заключение трудового договора с лицом возможно только после издания уполномоченным должностным лицом приказа (распоряжения) о назначении на вакантную должность.[1] С гражданином после издания приказа (распоряжения) заключается либо договор на неопределенный срок (таковым считается договор без указания в нем его срока) либо трудовой договор на срок не более пяти лет (если договор заключен на больший ограниченный срок, он де-юре должен рассматриваться как заключенный на неопределенный срок).

На муниципальную службу вправе поступать граждане, достигшие 18-летнего возраста, владеющие государственным языком РФ и соответствующие квалификационным требованиям. Поступление на муниципальную службу и замещение должности муниципальной службы должно осуществляться, как правило, на конкурсной основе. Однако конкурс может не проводиться:

— при назначении на иные муниципальные должности категорий «руководители», «помощники, советники», высшей и главной групп должностей, назначение на которые или освобождение от которых осуществляется должностными лицами местного самоуправления;

[1] См.: Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» //СЗ РФ. 12.01.1998, № 2, ст. 224.

— при заключении срочного служебного договора;
— на отдельные должности муниципальной службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну;
— по перечню должностей, утверждаемому Президентом РФ;
— по решению органа местного самоуправления при назначении на должности, относящиеся к группе младших должностей муниципальной службы.

Претенденту может быть отказано в допуске к участию в конкурсе в связи с его несоответствием квалификационным требованиям по вакантной должности, а также в связи с ограничениями, установленными законодательством для поступления на муниципальную службу и ее прохождения. Претендент, не допущенный к участию в конкурсе, вправе обжаловать это решение.

Для проведения конкурса муниципальным правовым актом органа местного самоуправления образуется конкурсная комиссия. Состав комиссии должен исключать возможность возникновения конфликта интересов, могущего повлиять на результаты принимаемых комиссией решений. Положение о конкурсе на замещение вакантной должности муниципальной службы, определяющее порядок и условия его проведения, публикуется в средствах массовой информации. Сроки и порядок проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы утверждаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления.

Гражданин, поступающий на муниципальную службу, при заключении контракта (договора) о прохождении муниципальной службы и замещении должности муниципальной службы или муниципальный служащий при заключении служебного договора о замещении должности муниципальной службы обязуется исполнять должностные обязанности, соблюдать требования служебного поведения и действующие в органе местного самоуправления правила трудового распорядка. В договоре предусматривается ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение взятых на себя обязанностей и обязательств в соответствии с законодательством. Запрещается требовать от муниципального служащего исполнения должностных обязанностей, не установленных контрактом (договором). Контракт (договор) заключается в письменной форме в двух экземплярах, каждый из которых подписывается сторонами. Один экземпляр договора передается муниципальному служащему, другой хранится в его личном деле в органе местного самоуправления. Договор заключается на основе акта органа местного самоуправления о назначении гражданина на должность муниципальной службы.

Для лиц, впервые принимаемых на муниципальную службу, в том числе и по конкурсу, а также для муниципального служащего при переводе на должность другой группы или иного профиля устанавливается испытание (со стажировкой) от трех до шести месяцев, а для младших служащих — от одного до трех месяцев. В срок испытания не засчитывается период, когда муниципальный служащий отсутствовал на службе. При неудовлетворительном результате испытания муниципальный служащий может быть переведен с его согласия на прежнюю или другую должность, а при отказе от перевода уволен с муниципальной службы. Если срок испытания истек, а муниципальный служащий продолжает службу, он считается выдержавшим испытание. Порядок и условия испытания устанавливаются нормативными правовыми актами муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

При поступлении на муниципальную службу представляются следующие документы:

а) личное заявление поступающего;
б) документ, удостоверяющий его личность;

в) трудовая книжка;
г) документ о профессиональном образовании;
д) справка из органов государственной службы о представлении сведений об имущественном положении;
е) другие документы, если это предусмотрено федеральным законодательством.

Общими основаниями прекращения служебных отношений являются:
1) отставка служащего;
2) его увольнение;
3) признание его в установленном порядке безвестно отсутствующим (ст. 42 ГК РФ устанавливает, что если в течение одного года в месте жительства лица нет сведений о его местопребывании, он может быть признан безвестно отсутствующим судом по заявлению заинтересованных лиц);
4) смерть служащего.

Муниципальный служащий имеет право на расторжение договора и увольнение с замещаемой должности муниципальной службы по собственной инициативе, предупредив об этом руководство органа местного самоуправления в письменной форме за две недели.

В случае, когда заявление муниципального служащего об увольнении с замещаемой должности муниципальной службы по его инициативе обусловлено невозможностью продолжения им исполнения должностных обязанностей и прохождения муниципальной службы, орган местного самоуправления обязан расторгнуть служебный договор в срок, указанный в заявлении муниципального служащего.

Договор может быть расторгнут и по инициативе органа местного самоуправления. Муниципальный служащий может быть уволен с замещаемой должности муниципальной службы в случаях:
1) несоответствия муниципального служащего замещаемой должности вследствие: состояния здоровья (в соответствии с медицинским заключением), недостаточной квалификации, подтвержденной результатами аттестации;
2) неоднократного неисполнения муниципальным служащим без уважительных причин должностных обязанностей, если он имеет дисциплинарное взыскание;
3) однократного грубого нарушения муниципальным служащим должностных обязанностей:
   а) прогула (отсутствия на рабочем месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);
   б) появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
   в) разглашения охраняемой федеральным законом тайны (государственной, служебной или иной), ставшей известной муниципальному служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;
   г) совершения по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного его уничтожения или повреждения, установленных вступившим в законную силу приговором суда или постановлением органа, уполномоченного на применение административных взысканий;
   д) нарушения требований по охране профессиональной служебной деятельности (охраны труда), если это нарушение повлекло за собой тяжкие последствия (несчастный случай на службе, авария, катастрофа) либо заведомо создавало реальную угрозу наступления таких последствий;
4) совершения виновных действий муниципальным служащим, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основа-

ния для утраты доверия к нему со стороны органа местного самоуправления или должностного лица;

5) совершения муниципальным служащим грубого нарушения требований служебного поведения;
6) принятия необоснованного решения муниципальным служащим, замещающим должность муниципальной службы категории «руководители», и т.д.

Конкретный перечень оснований увольнения устанавливается законодательством.

14.3. Права и обязанности муниципальных служащих

Федеральное и региональное законодательство закрепляет ***основные права муниципального служащего***. Так, муниципальный служащий имеет право на[1]:

1. обеспечение надлежащих организационно-технических условий муниципальной службы, необходимых для исполнения должностных обязанностей;
2. ознакомление с правилами трудового распорядка и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности муниципальной службы, с критериями оценки исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями карьерного роста;
3. отдых, обеспечиваемый установлением предельной продолжительности служебного времени, предоставлением еженедельных выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных основных и дополнительных оплачиваемых отпусков;
4. оплату служебной деятельности и другие выплаты в соответствии с нормативными правовыми актами органа местного самоуправления;
5. получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, необходимым для исполнения должностных обязанностей; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, организации;
6. ознакомление с отзывами о своей служебной деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, с материалами личного дела, а также на приобщение к личному делу своих письменных объяснений и других документов; защиту сведений о персональных данных;
7. профессиональную переподготовку и повышение квалификации;
8. объединение в профессиональные союзы муниципальных служащих;
9. проведение по его заявлению служебной проверки;
10. защиту своих прав и законных интересов на муниципальной службе, включая обжалование в суд при их нарушении;
11. медицинское страхование в соответствии с федеральным законом о медицинском страховании; пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом; защиту своей жизни и здоровья, защиту жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества в соответствии с федеральным законом и др.

---

[1] См.: Федеральный закон от 08.01.1998 № 8-ФЗ (ред. от 25.07.2002) «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» //СЗ РФ. 12.01.1998, № 2, ст. 224, на уровне субъектов Российской Федерации см.: например, Закон города Москвы от 25 февраля 2004 года № 10 «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в г. Москве» (в ред. Законов г. Москвы от 13.07.2005 № 42,от 25.01.2006 № 6)// Консультант+ Региональный выпуск.

Находясь на муниципальной службе, служащий обладает определенной муниципальной властью. Эта ситуация требует одновременно защитить служащего от третьих лиц и от самой власти. По общему правилу, служащий не должен нести ответственности за ущерб, нанесенный службой в целом. Служащий может быть наказан только за свои личные ошибки, связанные с его работой. Орган местного самоуправления призван защитить служащего от угроз, насильственных действий, клеветы или ущерба, жертвой которых он может быть в связи с выполнением своих служебных обязанностей.

Ограждение служащего от произвола обеспечивается правом на защиту и правом на обжалование. Право служащего на защиту и обжалование гарантировано Конституцией РФ, ч. 2 ст. 46 которой устанавливает, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Обязанности и ответственность муниципальных служащих. Обязанность муниципального служащего нести службу слагается из двух частей: выполнять служебные функции и подчиняться. Обязанность выполнять функции означает, что служащий должен постоянно присутствовать на работе и исполнять свои полномочия. Обязанность иерархического подчинения заключается в наличии административной иерархической власти. Такая обязанность носит общий характер, но ограничивается принципом законности.

Служащий не должен подчиняться незаконным приказам. При этом правомерно наличие в законодательстве о службе правила о том, что незаконный и компрометирующий службу приказ не является оправдательным документом. Служащий, подчинившийся такому приказу, подлежит дисциплинарному взысканию.

Обязанность посвятить себя службе относится к профессиональной этике. Ее задача — обеспечить наилучшее функционирование службы, препятствуя служащему в поисках побочных заработков, способных отвлечь его от исполнения своих функций. Кроме того, интересы службы, т.е. удовлетворение общественных интересов, требует обеспечения полной независимости служащих от частных интересов. Обязанность посвятить себя только службе означает (как уже говорилось в п. 8.5) запрет, направленный на исключение возможности заниматься параллельно со службой иной деятельностью, связанной с извлечением доходов. Этот запрет имеет ряд исключений в рамках того, чтобы не пострадала профессиональная деятельность служащего. Так, научная, преподавательская или иная творческая деятельность допустима, если она не носит доминирующего характера по отношению к служебным обязанностям.

Муниципальный служащий обязан:

1. соблюдать Конституцию РФ, федеральные законы, иные нормативные акты РФ, конституции (уставы), законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ, устав муниципального образования, иные муниципальные правовые акты и обеспечивать их исполнение;
2. исполнять должностные обязанности и поручения руководителей, данные в пределах их полномочий;
3. соблюдать при исполнении должностных обязанностей права и законные интересы граждан и организаций;
4. соблюдать установленные в органе местного самоуправления правила служебного распорядка;
5. поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей;
6. сохранять государственную и иную охраняемую законом тайну, а также не разглашать ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей конфиденциальные сведения, в том числе сведения, затрагивающие частную жизнь, честь, достоинство и здоровье граждан;

7. беречь муниципальное имущество, предоставленное для исполнения должностных обязанностей;
8. представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и о членах своей семьи, о своих доходах и имуществе, подлежащих налогообложению, об обязательствах имущественного характера и др.

Согласно законодательству гражданин не может быть принят на муниципальную службу, а муниципальный служащий не может находиться на муниципальной службе в случае:

- признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- осуждения его к наказанию, исключающему исполнение должностных обязанностей на муниципальной службе в соответствии с приговором суда, вступившим в законную силу, а также в случае наличия судимости;
- отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну;
- наличия заболевания, препятствующего поступлению на муниципальную службу или ее прохождению, подтвержденного заключением медицинского учреждения (порядок прохождения диспансеризации, перечень заболеваний и форма заключения медицинского учреждения устанавливаются постановлением Правительства РФ);
- близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если замещение муниципальной должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- утраты гражданства РФ или наличия гражданства другого государства (государств), если иное не предусмотрено международным договором РФ;
- представления заведомо ложных сведений при поступлении на муниципальную службу и др.

Муниципальному служащему запрещается: участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, кроме случаев, установленных федеральным законом; замещать должность муниципальной службы при избрании или назначении на государственную должность, выборную должность на постоянной основе в органах местного самоуправления, в органах профессиональных союзов или первичной профсоюзной организации и их аппаратах; осуществлять коммерческую или предпринимательскую деятельность; получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

Служащий является гражданином и в этом качестве может пользоваться общественными правами и свободами, но в качестве служащего он не может свободно выражать все свои мнения, поскольку этим он поставил бы под угрозу надежное функционирование института службы. Эта двойственность между свободой мнений и ограниченной свободой их выражения и выражается в обязанности служащего *проявлять сдержанность*. Служащий не должен допускать публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности органа местного самоуправления, в котором он замещает должность муниципальной службы. Это обязательство обусловливает одновременно его беспристрастность и умеренность.

Обязательство беспристрастности связано также с принципом равенства перед лицом публичной службы, поскольку служащий не может по-разному относиться к людям.

Беспристрастность в данном отношении — единственная возможность не раздражать посетителей своими политическими, религиозными и иными взглядами. Населению, как правило, требуется решение конкретных жизненных проблем, а не общие рассуждения о политике, счастье и т.д.

В связи с вышесказанным следует подчеркнуть, что муниципальный служащий не должен использовать должностные полномочия для предвыборной агитации в свою пользу или в пользу других лиц, а также в интересах политических партий, общественных объединений, религиозных и иных организаций; публично выражать свое отношение к ним в качестве муниципального служащего. Более того, он не должен создавать или способствовать созданию в органах местного самоуправления структур политических партий, общественных объединений и религиозных организаций, за исключением профессиональных союзов муниципальных служащих, а также ветеранских и иных органов общественной самодеятельности и т.д.

Ответственность за несоблюдение ограничений и запретов предусмотрена как федеральным, так и региональным законодательством.

Что касается требований к служебному поведению муниципального служащего, то их объем достаточно велик.

1. Муниципальный служащий обязан исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности, и он должен исполнять должностные обязанности добросовестно и на высоком профессиональном уровне.
2. Его деятельность должна исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей, и не оказывать предпочтения каким-либо общественным объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам.
3. Он должен воздерживаться от поведения, которое могло бы вызвать сомнение в объективном исполнении муниципальным служащим должностных обязанностей, а также избегать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету органа местного самоуправления.

В муниципальной службе, как и в любой другой сфере, случаются конфликты, в которых пересекаются различные интересы. Всякий конфликт — ситуация, когда личная заинтересованность муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им своих должностных обязанностей и когда возникает противоречие между личной заинтересованностью муниципального служащего, с одной стороны, и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта РФ или Российской Федерации — с другой.

Случаи возникновения у муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются и регулируются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта РФ или Российской Федерации. При этом под личной заинтересованностью муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, следует понимать реальную возможность получения при исполнении им должностных обязанностей неосновательных доходов в денежной или натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для него, членов его семьи или лиц, находящихся с ним в отношениях близкого родства или свойства, а также для организаций или граждан, с которыми муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

В случаях возникновения у муниципального служащего такой личной заинтересованности, ведущей к конфликту интересов, он обязан письменно информировать об этом своего руководителя органа местного самоуправления. В свою очередь, руководитель органа местного самоуправления, которому стало известно о возникновении у муниципального служащего личной заинтересованности, порождающей конфликт интересов, обязан принять меры по предотвращению и урегулированию такого конфликта.

Для соблюдения требований служебного поведения и урегулирования конфликта интересов в органе местного самоуправления может быть образована комиссия по соблюдению требований к служебному поведению муниципального служащего и урегулированию подобных конфликтов.

Дисциплина на муниципальной службе — это обязательное для муниципальных служащих соблюдение правил служебного распорядка, исполнение правил и иных положений, установленных в соответствии с законодательством, включая и иные муниципальные правовые акты. Нарушение муниципальным служащим служебной дисциплины (должностной проступок) может влечь дисциплинарную ответственность, налагаемую органом или руководителем, имеющими право назначать муниципального служащего на должность. К муниципальным служащим могут применяться следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Порядок применения и обжалования дисциплинарных взысканий устанавливается законодательством. Однако следует отметить, что в дисциплинарной сфере должны быть обеспечены гарантии против произвола как на стадии расследования, так и при вынесении решения о взыскании. Проведение служебной проверки по факту совершения проступка поручается кадровой службе органа местного самоуправления или специально созданной комиссии. Муниципальный служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности муниципальной службы с сохранением на этот период оплаты служебной деятельности по замещаемой должности муниципальной службы, но не более чем на срок служебной проверки, до применения к нему дисциплинарного взыскания. **Отстранение —** это предохранительная мера, а не санкция.

Муниципальный служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы; обжаловать действия и решения лиц, проводящих служебную проверку; участвовать лично или через своего представителя в служебной проверке, а также ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами проверки.

Контрольные вопросы и задания

1. Полномочия выборного должностного лица местного самоуправления.
2. В каких случаях полномочия выборного должностного лица прекращаются досрочно.
3. Назовите основные принципы муниципальной службы.
4. Какие установлены ограничения, связанные с муниципальной службой.
5. Перечислите гарантии для муниципальной службы.
6. Какую ответственность и по каким основаниям несут муниципальные служащие.
7. Каким нормативно правовым актом регулируется порядок прохождения муниципальной
8. Раскройте содержание принципа неприкосновенности выборных должностных лиц местного самоуправления.

Задача. Конституцией Республики Коми предусмотрено, что местные администрации входят в систему исполнительной власти Республики Коми.

Соответствует ли это Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Внесите в словарь следующие юридические термины:

— муниципальная должность,
— муниципальная служба,
— гражданская служба,
— выборное должностное лицо местного самоуправление.

Тесты

1. ***Может ли муниципальный служащий быть депутатом представительного органа местного самоуправления?***
   а) может;
   б) не может;
   в) может быть выборным должностным лицом.

2. ***Может ли законодательное собрание субъекта РФ досрочно прекратить полномочия городского Совета депутатов?***
   а) может;
   б) не может.

3. ***Правомерно ли предложение губернатора области главе муниципального образования согласовать структуру и наименование органов местного самоуправления в соответствующих областных комитетах, а также установить численность муниципальных служащих?***
   а) правомерно;
   б) неправомерно;
   в) правомерно в части установления численности муниципальных служащих.

Тема 15

Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. В широком смысле такую основу составляет местная экономика в целом, включая деятельность хозяйствующих субъектов, не находящихся в муниципальной собственности. Местное самоуправление опирается также на экономическую поддержку государства.

15.1. Муниципальная собственность

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности. Она представляет собой вид публичной собственности наряду с государственной собственностью.

В собственности муниципальных образований может находиться имущество, предназначенное, во-первых, для решения вопросов местного значения; во-вторых, для осуществления переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий; в-третьих, для обеспечения деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий, учреждений. В случае возникновения у муниципального образования права собственности на имущество, не предназначенное для вышеназванных целей, такое имущество подлежит перепрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

Виды муниципального имущества. Закон от 6 октября 2003 г. устанавливает в общем виде перечень объектов собственности поселений, муниципальных районов, городских округов.

В собственности поселений могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, для освещения улиц населенных пунктов поселения;
2) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;
3) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;
4) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;

5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
6) объекты, а также пожарное оборудование и снаряжение, предназначенные для обеспечения первичных мер по тушению пожаров;
7) библиотеки;
8) имущество, предназначенное для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
9) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные в границах поселения;
10) имущество, предназначенное для развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
11) имущество, предназначенное для организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;
12) имущество, предназначенное для сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
13) имущество, включая земельные участки, предназначенные для организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;
14) имущество, предназначенное для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
15) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;
16) обособленные водные объекты на территории поселения;
17) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения.

В собственности муниципальных районов могут находиться:

1) имущество, предназначенное для электро- и газоснабжения поселений в границах муниципального района;
2) автомобильные дороги общего пользования между населенными пунктами, мосты и иные транспортные инженерные сооружения вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;
3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения между поселениями на территории муниципального района;
4) имущество, предназначенное для организации и осуществления экологического контроля;
5) имущество, предназначенное для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на территории муниципального района;
6) имущество, предназначенное для организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
7) имущество, предназначенное для обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
8) имущество, предназначенное для оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больнич-

ных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;

9) имущество, предназначенное для утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;
10) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;
11) имущество, включая земельные участки, предназначенное для содержания на территории муниципального района межпоселенческих мест захоронения и организации ритуальных услуг;
12) межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы;
13) имущество, необходимое для официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
14) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности муниципального района в соответствии с федеральными законами;
15) обособленные водные объекты на территории муниципального района, расположенные на межселенной территории муниципального района.

В собственности городских округов могут находиться все виды имущества, перечисленные выше.

Субъекты и содержание права муниципальной собственности. Содержание права муниципальной собственности в соответствии со ст. 209 ГК РФ составляют правомочия владения, пользования, распоряжения муниципальным имуществом. Однако **собственник** — это субъект, который не просто владеет, пользуется, распоряжается определенным имуществом, но делает это по своему усмотрению и в своем интересе.[1] Можно владеть, пользоваться, даже распоряжаться определенным имуществом, но не по своему усмотрению, не в своем интересе, а по поручению собственника.

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону, иным актам; не нарушающие права, охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом; отдавать имущество в залог и обременять его другими способами; распоряжаться им иным образом. Собственник может передавать свое имущество в доверительное управление иным лицам.

На отношения муниципальной собственности распространяются общие правила гражданского законодательства. Так, п. 1 ст. 215 ГК РФ в качестве первичного субъекта права муниципальной собственности определяет муниципальные образования, а значит — местные сообщества жителей, чью юридическую личность и персонифицируют муниципальные образования.[2] Местное население в сфере отношений муниципальной собственности выступает первичным собственником. Органы местного самоуправления могут быть определены как публичные собственники, т.е. как органы, которые не только осуществляют полномочия от имени первичного собственника, но и формулируют его интересы, отождествляют свое волевое усмотрение с усмотрением населения. Органы местного самоуправления в пределах собственной компетенции осуществляют все полномочия собственников. Они от имени муниципального образования самостоятельно владе-

[1] Толстой Ю.К. К учению о праве собственности // Правоведение. 1992, № 1. С. 21.

[2] О гражданско-правовом статусе муниципальных образований см.: Камалов О.А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001.

ют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в их развитие нормативными актами органов местного самоуправления. Они вправе передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти РФ, субъектов федерации, органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами.

Управление муниципальным имуществом. Органы местного самоуправления осуществляют правомочия собственника в отношении муниципального имущества в рамках своей компетенции. Представительные органы местного самоуправления устанавливают порядок управления и распоряжения объектами муниципальной собственности, а исполнительные органы местного самоуправления исходя из заданной нормативной программы непосредственно владеют, пользуются, распоряжаются этим имуществом.

Движимое, недвижимое муниципальное имущество находится в местной казне наряду со средствами местных бюджетов или закрепляется за муниципальными унитарными предприятиями и учреждениями. Муниципальные предприятия и учреждения, за которыми закрепляется определенное имущество, осуществляют в его отношении правомочия владения, пользования, распоряжения, но не в качестве собственников, поскольку их действия по управлению вверенным имуществом ограничены усмотрением органов местного самоуправления, продолжающих осуществлять в отношении названного имущества правомочия собственника. Муниципальные предприятия владеют, пользуются, распоряжаются закрепленным за ними имуществом на праве хозяйственного ведения, а муниципальные учреждения — на праве оперативного управления. Оба эти права производны от права муниципальной собственности и представляют собой его содержательно усеченные копии.

Находящееся в составе казны имущество принадлежит на праве собственности непосредственно соответствующему муниципальному образованию. Учет составляющего местную казну имущества и его движения, например, в Екатеринбурге, осуществляется комитетом по управлению городским имуществом путем занесения соответствующих сведений в специальный раздел реестра муниципальной собственности. Выписка из реестра муниципальной собственности является документом, подтверждающим учет недвижимого имущества в составе муниципальной собственности. Документом, удостоверяющим право муниципальной собственности на недвижимое имущество, является свидетельство о государственной регистрации права, выданное учреждением юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Документом, подтверждающим право муниципальной собственности на движимое имущество, является выписка из реестра муниципальной собственности.

Сведения о муниципальном имуществе, закрепленном за муниципальными организациями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, так же, как и о казенном имуществе, заносятся в реестр муниципальной собственности.

Органы местного самоуправления, создавая муниципальные предприятия, определяют предмет и цели деятельности данных предприятий, решают вопросы назначения и увольнения руководителей муниципальных предприятий, реорганизации и ликвидации последних, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), осуществляют контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятиям имущества, заслушивают отчеты руководителей данных предприятий об их деятельности. Предприятия не вправе продавать принадлежащее им на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или

иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия соответствующих органов местного самоуправления. Остальным своим имуществом муниципальные предприятия распоряжаются, по общему правилу, самостоятельно. Муниципальные образования в лице органов местного самоуправления имеют право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятий.

Состоящие на местном бюджете учреждения осуществляют в отношении закрепленного за ними на праве оперативного управления имущества правомочия владения, пользования, распоряжения в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями органов местного самоуправления и назначением имущества. Органы местного самоуправления, осуществляя полномочия собственника муниципального имущества, вправе изымать закрепленное за учреждениями имущество, если оно оказывается излишним, не используется или используется не по назначению. Органы местного самоуправления вправе распоряжаться таким имуществом по своему усмотрению. Учреждения не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ними имуществом или имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных им по смете. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно (дополнительно) отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение.

Необходимо иметь в виду, что представительные и исполнительные органы местного самоуправления имеют сложную природу, одновременно являясь и органами управления — субъектами публичного права, и учреждениями — субъектами гражданского права, прежде всего имущественного оборота. Следовательно, органы местного самоуправления в качестве органов публично-властного управления осуществляют полномочия собственников муниципального имущества, а в качестве учреждений (юридических лиц) полномочия оперативного управления в отношении имущества, которое они сами за собой закрепляют (либо которое закреплено за ними иным путем). Органы местного самоуправления вправе участвовать в создании предприятий смешанной формы собственности.

Органы местного самоуправления наделены правом предоставлять различные виды муниципального имущества в аренду. Стремясь повысить привлекательность муниципального имущества для реальных и потенциальных арендаторов, увеличить эффективность его использования в интересах жителей, органы местного самоуправления прибегают к практике предоставления льгот арендаторам муниципального имущества. Порядок и условия приватизации муниципального имущества (возмездное отчуждение имущества в собственность физических и юридических лиц) определяются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством.[1] Доходы от использования и приватизации муниципального имущества поступают в местные бюджеты.

Не менее важно, чем эксплуатация и отчуждение муниципального имущества, пополнение муниципального имущества новыми объектами. Одно из направлений этой работы — строительство жилья и социально-экономической инфраструктуры.

Органам местного самоуправления на территории своих муниципальных образований приходится взаимодействовать не только с предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися в муниципальной собственности, но и с немуниципальными предприятиями, учреждениями, организациями. В этом взаимодействии можно выделить две сферы: сферу компетенции муниципальных образований и их органов местного

[1] См.: Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; 2003. № 9. Ст. 805.

самоуправления и сферу иных аспектов местной жизни и взаимодействия муниципальных и немуниципальных субъектов.

В первой сфере органы местного самоуправления вправе координировать участие любых расположенных на их территории предприятий, учреждений, организаций в комплексном социально-экономическом развитии своих муниципальных образований. В пределах собственной или переданной им в порядке наделения государственными полномочиями компетенции органы местного самоуправления определяют порядок и условия хозяйствования и иной деятельности любых субъектов. Они, например, осуществляют приемку в эксплуатацию законченных строительством объектов жилищно-гражданского и производственного назначения, отвечают за перевод жилых помещений в нежилые и за перевод нежилых помещений в жилые, определяют правила организации уличной торговли.

Упорядочивая на территории своих муниципальных образований деятельность хозяйствующих и иных субъектов независимо от форм их собственности, органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством и законами субъекта РФ. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

15.2. Местный бюджет

Местный бюджет — форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций местного самоуправления. Каждое муниципальное образование имеет собственный местный бюджет. Бюджет муниципального района и свод бюджетов поселений, входящих в состав муниципального района, составляют **консолидированный бюджет муниципального района** — свод бюджетов всех уровней бюджетной системы на соответствующей территории. В качестве составной части бюджетов поселений могут быть предусмотрены сметы доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями. Порядок разработки, утверждения и исполнения указанных смет определяется органами местного самоуправления соответствующих поселений самостоятельно.

Органы местного самоуправления обеспечивают сбалансированность местных бюджетов, соблюдение установленных требований к регулированию бюджетных отношений, размерам дефицита местных бюджетов, уровню, составу муниципального долга, исполнению бюджетных и долговых обязательств муниципальных образований.

Формирование, утверждение, исполнение местного бюджета и контроль за его исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно с соблюдением законодательных требований. Органы местного самоуправления в порядке, установленном федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, представляют в федеральные органы государственной власти и (или) органы государственной власти субъектов РФ отчеты об исполнении местных бюджетов.

В местных бюджетах раздельно предусматриваются доходы, направляемые на осуществление полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, субвенции для осуществления отдельных государственных полномочий, расходы местных бюджетов, осуществляемые за счет этих доходов, субвенций.

Проект местного бюджета, решение об утверждении местного бюджета, годовой отчет о его исполнении, ежеквартальные сведения о ходе исполнения местного бюджета и о численности муниципальных служащих органов местного самоуправления, работников муниципальных учреждений с указанием фактических затрат на их денежное содержание подлежат официальному опубликованию. Органы местного самоуправления поселения обеспечивают жителям поселения возможность ознакомиться с указанными документами и сведениями в случае невозможности их опубликования.

Расходы местных бюджетов. **Расходы бюджета** — денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций местного самоуправления в формах, предусмотренных БК РФ. Органы местного самоуправления ведут реестры расходных обязательств муниципальных образований в соответствии с требованиями БК РФ в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

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

В муниципальных образованиях, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием для предоставления дотаций (бюджетные средства, предназначенные бюджету другого уровня на безвозмездной и безвозвратной основе для покрытия текущих расходов) в целях выравнивания бюджетной обеспеченности муниципального образования, размер оплаты труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ.

Порядок осуществления расходов местных бюджетов на выполнение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, устанавливается соответственно федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а в случаях, установленных названными законами, еще и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ не допускается, за исключением случаев, установленных федеральными законами, законами субъектов РФ.

Муниципальный заказ. Органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Муниципальный заказ на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа устанавливается уставом муниципального образования и норма-

тивными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ.

Доходы местных бюджетов. Под **доходами местных бюджетов** понимаются денежные средства, поступающие в безвозмездном и безвозвратном порядке в распоряжение органов местного самоуправления. К собственным доходам местных бюджетов относятся:

1) средства самообложения граждан;
2) доходы от местных налогов и сборов;
3) доходы от региональных налогов и сборов;
4) доходы от федеральных налогов и сборов;
5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи из бюджетов других уровней, другие безвозмездные перечисления;
6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;
8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;
9) добровольные пожертвования;
10) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

Состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов РФ. Федеральный закон, предусматривающий изменение состава собственных доходов местных бюджетов, вступает в силу с начала очередного финансового года, но не ранее чем через три месяца после его принятия. В доходы местных бюджетов зачисляются субвенции на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им в порядке наделения. **Субвенция** — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основе на осуществление определенных целевых расходов.

Средства самообложения граждан — разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования, для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Перечень **местных налогов и сборов** и полномочия органов местного самоуправления по их установлению, изменению и отмене устанавливаются законодательством РФ о налогах и сборах. НК РФ в число местных налогов и сборов включает земельный налог, налог на имущество физических лиц.

В местные бюджеты зачисляется **часть доходов федеральных, региональных бюджетов** по законодательно установленным налоговым ставкам или нормативам отчислений. **Ставка** — величина налоговых начислений на единицу измерения налоговой базы как стоимостной, физической или иной характеристики объекта налогообложения. Норматив отчисления устанавливается в процентах от доходов по федеральным, региональным налогам, иным платежам.

В бюджеты поселений, входящих в состав муниципального района, в соответствии с решениями представительного органа муниципального района, могут зачисляться доходы от федеральных, региональных налогов, сборов, подлежащие зачислению в бюджеты муниципальных районов.

Территориальные органы федерального органа исполнительной власти по налогам и сборам ведут учет налогоплательщиков по каждому муниципальному образованию и предоставляют финансовому органу местной администрации информацию о начислении и об уплате налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджет муниципального образования, в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах в порядке, установленном Правительством РФ.

Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений осуществляется путем предоставления дотаций из образуемого в составе расходов бюджета субъекта РФ *регионального фонда финансовой поддержки поселений* и образуемых в составе расходов бюджетов муниципальных районов районных фондов финансовой поддержки поселений.

Региональный фонд финансовой поддержки поселений образуется, дотации из него предоставляются в целях выравнивания бюджетной обеспеченности исходя из численности жителей поселений, финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения. Размеры дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений определяются в расчете на одного жителя городского, сельского поселения. Указанные дотации могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленными для бюджетов поселений.

В целях предоставления бюджетам муниципальных образований субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ может быть образован *фонд софинансирования социальных расходов*.

В случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, законами субъекта РФ, бюджетам муниципальных образований может быть предоставлена иная финансовая помощь из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

В соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, в фонд муниципального развития и фонд софинансирования социальных расходов могут зачисляться субсидии из федерального бюджета.

Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Общий размер субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий, определяется федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и законом субъекта РФ о бюджете субъекта на очередной финансовый год раздельно по каждому из указанных государственных полномочий.

Субвенции на осуществление органами местного самоуправления переданных им отдельных государственных полномочий предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта РФ *регионального фонда компенсаций*. Указанный фонд формируется за счет:

1) субвенций из федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами;
2) иных доходов бюджета субъекта РФ в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им законами субъектов РФ.

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о его бюджете на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Субвенции, предоставляемые из *федерального фонда компенсаций* на осуществление государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами федерации пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта РФ с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту федерации и виду субвенции.

Муниципальные заимствования. Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг, в порядке, установленном представительным органом местного самоуправления в соответствии с требованиями федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти.

Исполнение местного бюджета, его кассовое обслуживание производится в соответствии с БК РФ.

15.3. Бюджетный процесс в муниципальных образованиях

Муниципальный бюджетный процесс — это регламентированная законодательством РФ, субъектов федерации, актами муниципальных образований деятельность органов представительной и исполнительной власти местного самоуправления, иных субъектов по составлению, рассмотрению, утверждению и исполнению бюджетов муниципальных образований, а также по контролю за их исполнением. Частью бюджетного процесса является бюджетное регулирование, которое представляет собой перераспределение финансовых ресурсов между бюджетами разных уровней.

Бюджетный процесс в муниципальных образованиях в обобщенном виде делится на четыре этапа:

1) составление проекта бюджета;
2) рассмотрение и утверждение бюджета;
3) исполнение бюджета;
4) отчет об исполнении бюджета.

Составление проекта бюджета. Местный бюджет составляется на один финансовый год, который соответствует календарному году и длится с 1 января по 31 декабря. Составление проекта бюджета находится в компетенции администрации муниципального

образования. Администрация проводит эту работу под руководством главы муниципального образования (главы администрации). Непосредственное составление проекта бюджета на очередной финансовый год осуществляет финансовый орган, исполняющий бюджет муниципального образования.

Составление бюджета основывается на:

— бюджетном послании Президента РФ;
— бюджетном послании главы субъекта РФ;
— прогнозе социально-экономического развития территории муниципального образования на очередной финансовый год; основных направлениях бюджетной и налоговой политики на территории муниципального образования на очередной финансовый год;
— прогнозе сводного финансового баланса по территории муниципального образования на очередной финансовый год;
— плане развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год.

Одновременно с проектом бюджета муниципального образования на очередной финансовый год администрацией и финансовым органом, исполняющим бюджет муниципального образования, составляются следующие документы и материалы:

— методика формирования бюджета; о предоставлении средств бюджета на возвратной основе;
— о муниципальных гарантиях на очередной финансовый год;
— оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;
— оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;
— об адресных инвестициях на очередной финансовый год;
— иные документы и материалы, предусмотренные законодательством, решениями представительного органа.

Указанные документы представляются главой муниципального образования (главой администрации) в представительный орган до 1 ноября текущего года.

Прогноз социально-экономического развития территории разрабатывается администрацией на основе 1) данных о социально-экономическом развитии территории за последний отчетный период, 2) прогноза социально-экономического развития территории до конца базового года и тенденций развития экономики и социальной сферы на планируемый финансовый год в срок до 1 июля базового года. Разработка прогноза социально-экономического развития территории предшествует составлению проекта бюджета. Прогноз социально-экономического развития территории на предстоящий год должен включать:

— краткую характеристику положенных в основу прогноза сценарных условий;
— оценку экономического и социального развития муниципального образования за предыдущий год, состояние экономического и социального развития муниципального образования в текущем году и основные прогнозные показатели на предстоящий год;
— прогноз социально-экономического развития по отдельным отраслям и сферам экономики муниципального образования;
— прогноз уровня жизни, занятости, экологической обстановки, демографических тенденций, инвестиций за счет всех источников, структуры денежных доходов и расходов населения, структуры трудовых ресурсов;
— прогноз сводного финансового баланса муниципального образования.

План развития муниципального сектора экономики разрабатывается администрацией до 1 июля базового года и включает:

— сводный план финансово-хозяйственной деятельности муниципальных унитарных предприятий;
— программу приватизации (продажи) муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность;
— сведения о предельной штатной численности муниципальных служащих.

В план развития муниципального сектора экономики муниципального образования включается в форме сводного плана по главным распорядителям бюджетных средств план предоставления муниципальных услуг бюджетными учреждениями. Городские целевые программы разрабатываются органами местного самоуправления и утверждаются представительным органом местного самоуправления. Формирование перечня целевых программ муниципального образования осуществляется в соответствии с прогнозом социально-экономического развития территории, определяемыми на основе этого прогноза приоритетами, планом развития муниципального образования.

Основные направления бюджетной и налоговой политики территории муниципального образования разрабатываются администрацией до 1 июля текущего года и включают в себя:

— особенности формирования налоговых и неналоговых доходов бюджета на очередной финансовый год (в том числе особенности, связанные с установлением или отменой местных налогов и сборов, изменением отдельных элементов налогообложения и обложения сборами, управлением объектами муниципальной собственности), а также основные меры, направленные на увеличение поступления доходов в бюджет;
— особенности формирования финансовых обязательств муниципального образования на очередной финансовый год (в том числе особенности, связанные с сокращением или увеличением отдельных видов расходов бюджета, формированием текущих и капитальных расходов бюджета), а также основные меры, направленных на эффективное использование средств бюджета;
— особенности привлечения средств из источников финансирования дефицита бюджета и особенности управления муниципальным долгом в очередном финансовом году, а также основные меры, направленные на обеспечение своевременного погашения долговых обязательств муниципального образования и выплаты процентов по ним;
— планируемый дефицит (профицит) бюджета в очередном финансовом году либо его отсутствие, а также предполагаемое увеличение или уменьшение размера муниципального долга в очередном финансовом году;
— иные показатели, определенные бюджетным и налоговым законодательством.

Глава муниципального образования (глава администрации) принимает решение о начале работы по составлению проекта бюджета не позднее чем за шесть месяцев до начала очередного финансового года. Порядок и сроки составления проекта бюджета администрацией, а также порядок работы над документами и материалами, обязательными для представления одновременно с проектом местного бюджета, определяются главой муниципального образования (главой администрации).

Финансовый орган, исполняющий бюджет, на основании прогноза социально-экономического развития территории муниципального образования, основных направлений бюджетной и налоговой политики муниципального образования, плана развития муниципального сектора экономики, иных нормативно предусмотренных документов и

сведений формирует расчетные объемы доходной и расходной частей местного бюджета, направляет их главе муниципального образования (главе администрации), который в порядке, установленном законодательством, представляет указанные документы в уполномоченный орган по управлению средствами бюджета субъекта РФ (финансовое управление, министерство финансов).

После получения от уполномоченного органа по управлению средствами бюджета субъекта РФ контрольных цифр расчетного проекта бюджета на очередной финансовый год, финансовый орган, исполняющий местный бюджет, в случае необходимости готовит обоснованные разногласия по данным контрольным цифрам с расчетами. Указанные разногласия рассматриваются местной администрацией с участием депутатов представительного органа и направляются главой муниципального образования (главой администрации) в уполномоченный орган по управлению средствами бюджета субъекта РФ.

Местная администрация, финансовый орган, исполняющий местный бюджет, дорабатывают и направляют главе муниципального образования (главе администрации) проект бюджета для представления его в представительный орган муниципального образования. Глава муниципального образования (глава администрации) не позднее определенного срока (к примеру, не позднее 30 дней со дня вступления в силу закона субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год) вносит на рассмотрение представительного органа проект решения о бюджете муниципального образования на очередной финансовый год.

В проекте решения о местном бюджете должны содержаться основные характеристики бюджета. К ним относятся *общий объем доходов бюджета, общий объем расходов бюджета, дефицит бюджета*. В проекте решения о местном бюджете должны содержаться также:

- прогнозируемые доходы бюджета по группам, подгруппам, статьям и подстатьям классификации доходов бюджета;
- нормативы отчислений от регулирующих доходных источников, установленных законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на соответствующий год;
- расходы бюджета по следующим показателям: по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ;
- по группам, подгруппам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации расходов бюджетов РФ;
- общий объем капитальных и текущих расходов бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям, распорядителям и прямым получателям бюджетных средств (в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета с указанием разделов, подразделов, целевых статей и видов расходов функциональной классификации; групп, подгрупп расходов, предметных статей, подстатей и элементов расходов экономической классификации);
- расходы и доходы целевых муниципальных фондов, если они образуются;
- объемы финансовой помощи из других уровней бюджетной системы (дотации, субвенции, субсидии);
- перечень целевых муниципальных программ, финансируемых из местного бюджета;
- перечень целевых муниципальных программ, правовых актов, финансирование которых приостанавливается либо производится частично (с указанием соответствующих объемов финансирования);
- иные показатели, определенные бюджетным законодательством.

В проекте решения о местном бюджете должны быть определены: источники финансирования дефицита бюджета;

— верхний предел муниципального долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом, а также другие предельные значения, предусмотренные законодательством;
— размер и структура муниципального долга, объем и структура расходов на его обслуживание, программа (порядок) его погашения;
— предельные объемы предоставляемых муниципальных гарантий, субсидий и субвенций;
— перечень муниципальных гарантий на сумму, превышающую 0,01% расходов местного бюджета, предоставляемых отдельным юридическим лицам;
— цели, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их предоставления на срок в пределах года и на срок, превышающий пределы финансового года;
— лимиты предоставления отсрочек и рассрочек, налоговых кредитов, инвестиционных налоговых кредитов по уплате налогов в части сумм, поступающих в местный бюджет.

Рассмотрение и утверждение бюджета. Рассмотрение, утверждение местного бюджета осуществляется представительным органом муниципального образования в одном или нескольких чтениях. Представительный орган рассматривает на своем заседании проект решения о бюджете на очередной финансовый год не позднее чем через 30 дней со дня его внесения в представительный орган главой муниципального образования (главой администрации).

Дума Екатеринбурга, например, рассматривает проект городского бюджета в двух чтениях. При принятии бюджета в первом чтении ею утверждаются: доходы бюджета в целом и по группам, подгруппам, статьям классификации доходов бюджетов РФ; общий объем расходов бюджета на очередной финансовый год; дефицит (профицит) бюджета в абсолютных цифрах и в процентах к расходам бюджета на очередной финансовый год, источники покрытия дефицита бюджета. Дума рассматривает на своем заседании проект решения о бюджете во втором чтении не позднее чем через 20 дней со дня принятия его в первом чтении.

При рассмотрении проекта бюджета во втором чтении утверждаются: расходы бюджета по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджетов РФ в пределах общего объема расходов бюджета, принятого в первом чтении; распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям, распорядителям и прямым получателям бюджетных средств в соответствии с ведомственной структурой расходов бюджета города (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации; группам расходов, предметным статьям, подстатьям и элементам расходов экономической классификации); общий объем капитальных и текущих расходов; другие показатели, установленные бюджетным законодательством.

Проект решения о бюджете Екатеринбурга в течение одного дня после поступления в Думу направляется председателем Думы в постоянные депутатские комиссии Думы, комиссию по бюджету и экономической политике и в Счетную палату города (контрольный орган города). В течение 10 дней с момента поступления в комиссии проекта решения о бюджете комиссии Думы рассматривают предложения депутатов по проекту решения о бюджете и готовят заключения, которые направляют в комиссию по бюджету. Заключение Счетной палаты на проект решения о бюджете города направляется во все комиссии в течение 7 дней с момента его поступления в Счетную палату. На основании заключений комиссий, Счетной палаты и предложений депутатов, комиссия по бюджету

в течение 7 дней сводит воедино направленные поправки, рассматривает их на заседании (заседаниях), выносит решение по каждой поправке, готовит таблицы поправок, по которым выработано положительное решение и по которым согласованное решение не принято. Комиссия по бюджету оформляет заключение, направляемое главе города, который вправе в двухдневный срок со дня его получения внести в городскую Думу доработанный проект решения о бюджете.

В период рассмотрения проекта бюджета администрация, финансовый орган, исполняющий бюджет, обязаны в трехдневный срок со дня получения запросов депутатов, депутатских комиссий, контрольного органа муниципального образования предоставить им всю необходимую информацию для осуществления предварительного финансового контроля.

Проекты решений о внесении изменений и дополнений в местный бюджет вносятся на рассмотрение представительного органа главой муниципального образования (главой администрации). Рассматриваются и принимаются они в порядке, аналогичном порядку рассмотрения и принятия решения о местном бюджете.

Исполнение бюджета. Утвержденный бюджет муниципального образования подлежит исполнению. По поручению главы муниципального образования (главы администрации) на финансовый орган, исполняющий местный бюджет, возлагается организация исполнения бюджета. Данный орган:

— осуществляет процедуру подтверждения бюджетных обязательств; определяет и регулирует объемы и сроки принятия бюджетных обязательств;
— совершает разрешительные надписи на право осуществления расходов в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств;
— осуществляет платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению получателей бюджетных средств через систему лицевых счетов распорядителей и получателей бюджетных средств, открытых в финансовом органе, исполняющем местный бюджет;
— является кассиром всех получателей бюджетных средств и осуществляет платежи за счет бюджетных средств от их имени и по поручению;
— в пределах своей компетенции издает приказы и утверждает инструкции, определяющие порядок финансирования расходов бюджета и ведения лицевых счетов при казначейской системе исполнения местного бюджета;
— ведет учет операций на лицевых счетах распорядителей и получателей средств бюджета в соответствии с законодательством.

Исполнение местного бюджета по доходам предусматривает:

— перечисление и зачисление доходов на счет местного бюджета;
— возврат излишне уплаченных в местный бюджет сумм доходов;
— учет доходов местного бюджета и составление отчетности о доходах местного бюджета в соответствии с бюджетной классификацией РФ.

Исполнение местного бюджета осуществляется финансовыми органами на основе бюджетной росписи. **Бюджетная роспись —** документ о поквартальном распределении доходов и расходов бюджета и поступлений из источников финансирования дефицита бюджета, устанавливающий распределение бюджетных ассигнований между получателями бюджетных средств и составляемый в соответствии с бюджетной классификацией РФ. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств, распорядителем бюджетных средств по получателям бюджетных средств и прямым получателем бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической класси-

фикациями расходов бюджетов РФ с поквартальной разбивкой и представляется в финансовые органы муниципального образования в течение установленного срока (например, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета).

Главный распорядитель средств местного бюджета — орган местного самоуправления, бюджетное учреждение, имеющие право распределять бюджетные средства по подведомственным распорядителям и получателям средств местного бюджета, определенные ведомственной классификацией расходов соответствующего бюджета. Распорядитель муниципальных бюджетных средств — орган местного самоуправления, имеющий право распределять бюджетные средства по подведомственным получателям бюджетных средств. В роли главных распорядителей, распорядителей средств местного бюджета могут выступать представительный орган, местная администрация, отделы, управления местной администрации.

На основании бюджетных росписей главных распорядителей бюджетных средств, распорядителей бюджетных средств финансовый орган, исполняющий местный бюджет, составляет сводную бюджетную роспись в течение установленного срока (например, в течение 15 дней после утверждения местного бюджета). Сводная бюджетная роспись утверждается руководителем финансового органа, исполняющего местный бюджет, и направляется для сведения главе муниципального образования, в представительный и контрольный органы муниципального образования.

Отчет об исполнении бюджета. Глава муниципального образования (глава администрации) представляет в представительный орган муниципального образования годовой отчет об исполнении местного бюджета, информацию об исполнении местного бюджета за квартал, полугодие, девять месяцев текущего года. Годовой отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении местного бюджета на отчетный год, и представлен в представительный орган в форме проекта решения в течение определенного срока. Годовой отчет об исполнении местного бюджета подлежит утверждению представительным органом и вносится в представительный орган главой муниципального образования (главой администрации) со следующими дополнительными документами и материалами:

— отчетом об обслуживании и погашении муниципального долга;
— отчетом о внутренних заимствованиях (по видам заимствований);
— отчетом о доходах, полученных от использования муниципального имущества;
— отчетом о предоставлении и погашении бюджетных кредитов, а также о других расходах, по которым утверждены лимиты верхнего предела;
— отчетом о выданных муниципальных гарантиях по всем получателям указанных гарантий, об исполнении этими получателями обязательств, обеспеченных указанными гарантиями, и осуществлении платежей по выданным гарантиям;
— информацией о расходовании средств резервного фонда главы муниципального образования (главы администрации);
— информацией о заблокированных расходах в течение финансового года.

Контрольные вопросы и задания

1. Что составляет экономическую основу местного самоуправления?
2. Какие объекты могут относиться к муниципальной собственности, и кто является собственником муниципальной собственности?
3. Раскройте особенности правового статуса муниципального унитарного предприятия.
4. Каковы основы бюджетного процесса в муниципальном образовании?
5. Какие условия могут устанавливаться при продаже муниципального имущества по конкурсу?
6. Укажите виды местных налогов и сборов.
7. Укажите принципы межбюджетных отношений органов местного самоуправления.
8. Что представляют собой минимальные государственные социальные стандарты?

Задача 1. Постановлениями главы администрации муниципального образования были утверждены программа приватизации муниципальной собственности на предстоящий год, правила сдачи в аренду муниципального нежилого фонда, а также размер арендной платы. Правомочен ли глава администрации муниципального образования утверждать данные программы?

Задача 2. Жители села Калиновка провели сход, на котором приняли решение о сборе средств на строительство нового моста через реку и пляжа. Администрация села отказалась выполнять данное решение схода, мотивируя, что установление местных налогов и сборов входит в компетенцию представительного органа муниципального образования. Правомерен ли отказ администрации.

Задача 3. В ходе исполнения бюджета муниципального поселения выяснилось, что из-за неудовлетворительного поступления налогов выполнение бюджета за первое полугодие находится под угрозой срыва, в целях предотвращения этого глава администрации издал постановление об увеличении размера ставки сбора за право торговли на 30%. Правомерны ли действия главы администрации муниципального образования?

Внести в словарь юридические термины:

— финансово-экономические правовые основы местного самоуправления;
— муниципальная собственность;
— муниципальная казна;
— муниципальный заказ;
— муниципальное унитарное предприятие;
— муниципальное учреждение;
— муниципальные земли;
— приватизация муниципального имущества;
— местные финансы;
— местные налоги;
— местные сборы;
— муниципальные займы (заимствование);
— муниципальные внебюджетные фонды;
— средства самообложения;
— межбюджетные отношения;
— дотации;
— субвенции;
— субсидии;
— бюджетная ссуда;
— бюджетный процесс;
— местный бюджет.

Тесты

1. ***Экономическую основу местного самоуправления составляют:***
   а) муниципальная собственность;
   б) местные финансы;
   в) муниципальные учреждения;
   г) все ответы правильные.

2. ***Финансовую основу местного самоуправления образуют:***
   а) внебюджетные средства;
   б) движимое и недвижимое имущество;
   в) заемные средства;
   г) природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности.

3. ***Местные бюджеты формируются:***
   а) органами государственной власти РФ;
   б) органами местного самоуправления;
   в) органами власти субъектов РФ;
   г) населением территории путем утверждения их на сходах (собраниях).

4. ***Дотация как часть местного бюджета — это:***
   а) сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели;
   б) сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня для формирования минимального местного бюджета;
   в) сумма, привлекаемая органами местного самоуправления на возвратной основе для покрытия дефицита местного бюджета;
   г) все ответы правильные.

5. ***Местные бюджеты утверждаются:***
   а) главой местного самоуправления;
   б) представительным органом местного самоуправления;
   в) губернатором субъекта РФ;
   г) законодательным органом власти субъекта РФ.

6. ***Вправе ли органы местного самоуправления требовать передачи или продажи в муниципальную собственность объектов, находящихся на территории муниципального образования, но в государственной собственности?***
   а) вправе;
   б) на вправе;
   в) вправе, если данные объекты имеют особо важное значение для обслуживания населения муниципального образования.

7. ***Правомерно ли решение представительного органа местного самоуправления об изъятии излишнего неиспользуемого или используемого не по назначению имущества у муниципальных унитарных предприятий?***
   а) правомерно;
   б) неправомерно.

Список контрольных вопросов

1. Понятие и предмет муниципального права.
2. Источники муниципального права, их общая характеристика и особенности. Федеративная природа источников муниципального права.
3. Муниципальные права и свободы как нормативно-правовая основа положения человека и населения в местном самоуправлении (понятие, система).
4. Европейская Хартия местного самоуправления, ее значение для науки и практики муниципального строительства в РФ.
5. Местный бюджет. Доходная часть бюджета.
6. Местное самоуправление и государственная власть. Разграничение предметов ведения местного самоуправления и органов государственной власти.
7. Обязательность правовых актов местного самоуправления, ответственность за их неисполнение.
8. Право граждан РФ на осуществление местного самоуправления, его комплексный характер, формы реализации.
9. Администрация муниципального образования — исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления, ее полномочия и направления деятельности.
10. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления. Разграничение полномочий представительного и исполнительного органов, должностных лиц местного самоуправления.
11. Права и обязанности муниципального служащего; ограничения, связанные с муниципальной службой.
12. Основное содержание и направления осуществления реформы местного самоуправления на современном этапе, ее этапы.
13. Взаимоотношения органов местного самоуправления с предприятиями и учреждениями, не входящими в состав муниципальной собственности.
14. Финансовая основа местного самоуправления. Структура и общая характеристика.
15. Реализация полномочий местного самоуправления в области обеспечения законности, охраны общественного порядка; взаимоотношения органов местного самоуправления с милицией общественной безопасности (местной милицией).
16. Вопросы местного значения, их правовая регламентация по действующему законодательству.
17. Реализация полномочий местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью и развитие местного хозяйства.
18. Муниципально-правовые отношения, их особенности, субъекты.
19. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.
20. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления. Местное самоуправление в системе российского федерализма.
21. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством.
22. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями. Правовые основы, принципы наделения государственными полномочиями.
23. Ответственность представительных органов, местной администрации и должностных лиц местного самоуправления перед населением.
24. Связь муниципального права с конституционным, административным, гражданским и другими отраслями права.
25. Понятие и структура экономической основы местного самоуправления.

26. Понятие органов местного самоуправления, их система. Конституционный Суд РФ об особенностях органов муниципальной власти (в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 15.01.98 г.)
27. Реализация полномочий местного самоуправления в социально-культурной сфере.
28. Представительные органы местного самоуправления, порядок их формирования, функции и основные полномочия.
29. Организационно-правовые формы и порядок деятельности представительных органов местного самоуправления. Постоянные и временные комиссии.
30. Законотворческие и иные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления.
31. Условия и юридическая форма передачи государственных полномочий органам местного самоуправления, контроль за их реализацией.
32. Местное самоуправление в г. Москве: правовая основа, территориальная организация, организационно-правовые формы осуществления.
33. Местный референдум. Предмет референдума, юридическая сила решений, принятых путем проведения референдума.
34. Глава муниципального образования, порядок его избрания и особенности правового статуса в различных системах местного самоуправления.
35. Судебная защита прав органов местного самоуправления.
36. Полномочия и основные направления деятельности органов местного самоуправления по обеспечению прав граждан. Муниципальные гарантии прав граждан.
37. Акты представительных органов местного самоуправления; порядок разработки, принятия, обнародования и вступления в силу.
38. Гарантии местного самоуправления в сфере его взаимоотношений с органами государственной власти.
39. Полномочия Главы муниципального образования, его взаимодействия с представительным органом власти.
40. Распоряжение и управление объектами муниципальной собственности. Полномочия представительных и исполнительных органов местного самоуправления; специальные органы управления муниципальным хозяйством.
41. Муниципальная собственность в экономической основе местного самоуправления: ее объекты, способы формирования муниципального имущества.
42. Муниципальная служба в органах местного самоуправления. Понятие муниципальной службы.
43. Территориальная основа местного самоуправления. Границы муниципального образования, порядок их изменения. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.97 г. о территориальных уровнях местного самоуправления, правах населения и полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации по их определению и изменению.
44. Реализация полномочий местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности.
45. Основные теории местного самоуправления и их реализация в исторических моделях муниципально-правового развития отдельных государств.
46. Акты местного (муниципального) нормотворчества — особый вид источников муниципального права; Устав муниципального образования в системе источников муниципального права.
47. Муниципальные выборы, их правовое регулирование.
48. Основное содержание и направления осуществления реформы местного самоуправления на современном этапе. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»

49. Устав муниципального образования, его содержание, порядок разработки и принятия, особенности юридической природы.
50. Основные формы, место и роль прямого волеизъявления населения в системе местного самоуправления. Правотворческая инициатива. Обращение граждан в органы местного самоуправления.
51. Муниципальное право как комплексная научная дисциплина, его место в системе общественных и правовых наук.
52. Конституционный Суд РФ как гарант прав местного самоуправления. Постановление Конституционного Суда РФ о защите конституционных прав местного самоуправления.
53. Значение Конституции РФ для развития местного самоуправления и формирования муниципального права как новой отрасли права России.
54. Территориальное общественное самоуправление, порядок создания и регистрации, полномочия.
55. Понятие муниципального права. Особенности самоуправленческих (муниципальных) отношений как предмета муниципального права.
56. Муниципально-правовые нормы и институты; система муниципального права.
57. Собрание (сходы) граждан, порядок проведения, полномочия.
58. Основные гарантии деятельности депутата представительного органа местного самоуправления.
59. Правовой статус депутата представительного органа местного самоуправления.
60. Акты главы администрации, особенности их юридической природы.
61. Местный бюджет. Расходная часть бюджета.
62. Бюджетный процесс. Этапы бюджетного процесса.
63. Понятие местного сообщества; его соотношение с понятием «муниципальное образование», основные признаки муниципального образования.
64. Создание муниципальных предприятий, учреждений, организаций.
65. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления.
66. Нормативно-правовые акты как источники муниципального права, их характеристика и особенность.
67. Обычай, договор, юридический прецедент как источники муниципального права, их характеристика и особенности.
68. Дотации, субвенции, заемные средства в структуре местного бюджета.
69. Порядок установления и изменения границ муниципального образования.
70. Местные налоги и сборы. Порядок их установления.
71. Основания разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями.
72. Правовое регулирование местных финансов.
73. Конституционные основы местного самоуправления.
74. Местное самоуправление как форма реализации публичной власти. Основные принципы местного самоуправления.
75. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
76. Реализация полномочий местного самоуправления в области экономической и финансовой деятельности.
77. Реализация полномочий местного самоуправления в области законности и охраны общественного порядка.
78. Местное хозяйство как объект местного самоуправления.

79. Понятие муниципального образования. Образование, объединение, преобразование, упразднение муниципальных образований.
80. Принципы деятельности муниципальных образований.
81. Устав муниципального образования: понятие, структура, содержание, порядок принятия.
82. Местное сообщество и члены местного сообщества: понятие, состав, правовое положение.
83. Обращение граждан.
84. Статус депутата представительного органа местного самоуправления. Соотношение императивного и свободного мандата депутата представительного органа местного самоуправления, депутатская неприкосновенность и ответственность.
85. Глава муниципального образования: наименование, порядок выборов, собственная компетенция, сроки полномочий, правовые акты.
86. Правовые основы муниципальной службы: порядок прохождения.
87. Муниципальные служащие: понятие, порядок избрания, аттестации, требования к служащим.
88. Представительными органами местного самоуправления: понятие, порядок формирования, регламент работы, наименование, исключительные полномочия, правовые акты.
89. Постоянные и временные комиссии представительного органа.
90. Исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления.
91. Структура и статус администрации. Правовые акты, порядок принятия, вступление в силу.
92. Система территориального общественного самоуправления населения. Виды и порядок избрания, основные полномочия органов территориального общественного самоуправления.
93. Территориальная основа местного самоуправления.
94. Муниципальная собственность: понятие, состав и порядок создания. Владение, пользование, распоряжение и упразднение муниципальной собственностью.
95. Взаимодействие органов местного самоуправления с предприятиями различных организационно-правовых форм.
96. Финансовая основа местного самоуправления: понятие, содержание.
97. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и государственной власти субъектов РФ в сфере местного самоуправления.
98. Гарантии местного самоуправления: понятие, система, государственный характер.
99. Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления.

Рекомендуемая литература нормативные акты

Нормативные правовые акты, акты судебных органов

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря. № 237.
2. Европейская хартия местного самоуправления. Принята Советом Европы 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466;
3. Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» // СЗ РФ. 1998. № 15. Ст. 1695.
4. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21 июля 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст.3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 28. Ст. 2892; № 50. Ст. 4855; 2005. № 30 (часть I). Ст. 3108.
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1 (часть I). Ст. ст. 9, 12, 17, 25, 37; № 17. Ст. 1480; № 27. Ст. 2708; № 30 (часть I). Ст. ст. 3104, 3108; № 42. Ст. 4216; 2006. № 1. Ст. ст. 9, 10, 17; № 6. Ст. 636; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; № 30. Ст. 3296; № 31 (часть I). Ст. ст. 3427, 3452.
6. Федеральный закон от 12 июня 2002 № 67-ФЗ (ред. от 25.07.2006) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27 (ч. 2). Ст. 2711, ст. 2716; 2004, № 24, ст. 2335; № 33, ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005, № 27, ст. 2708; № 30 (ч. 1), ст. 3104; 2006. № 29, ст. 3124; № 29, ст. 3125; № 31 (1 ч.), ст. 3427.
7. Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 15.02.2006) «Устав города Москвы»
8. Закон г. Москвы от 06.11.2002 № 56 (ред. от 31.05.2006) «Об организации местного самоуправления в городе Москве»
9. Закон г. Москвы от 25.02.2004 № 9 (ред. от 15.03.2006) «О статусе депутата муниципального собрания внутригородского муниципального образования в городе Москве».
10. Закон г. Москвы от 25.02.2004 № 10 (ред. от 25.01.2006) «О статусе выборного должностного лица местного самоуправления в городе Москве».
11. Закон г. Москвы от 06.07.2005 № 38 (ред. от 15.02.2006) «Избирательный кодекс города Москвы»
12. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
13. Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 1998 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.
14. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Кур-

ской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст.4943.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

Рекомендуемая литература

1. Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) // Государство и право. 1997. № 5. – С. 24–45.
2. Алексеев И.А. Муниципально-правовая ответственность депутатов представительных органов местного самоуправления (на примере субъектов Российской Федерации, входящих в состав Южного федерального округа)//Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 1.
3. Аналитическая записка по итогам первого года работы проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в Российской Федерации» (вопросы местного самоуправления) Редакционный материал // Государственная власть и местное самоуправление», 2006, № 4.
4. Андриченко Л.В. Новое о местном самоуправлении / Журнал российского права, 2005, № 11.
5. Астафичев П.А. Право граждан на представительство в органах публичной власти//Конституционное и муниципальное право, 2005, № 3.
6. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. — М.: Изд-во МГУ. 1996.
7. Берг О. Субъекты муниципального и гражданского права // Законность, № 2, 2001.
8. Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2001.
9. Бессарабов В. Прокуратура и органы местного самоуправления // Законность, № 5, 2001.
10. Блинков О.Е. Некоторые проблемы договорной практики муниципальных образований // Государственная власть и местное самоуправление, № 4, 2003.
11. Бойцова В.В., Бойцова Л.В. Местное самоуправление как разновидность публичной власти // Проблемы эффективности публичной власти в Российской Федерации. Сб. материалов учебной научно-практической конференции. – Ростов н/Д: Издательский Дом «Проф-Пресс», 2003. – С. 87–99.
12. Бондарь Н.С. Гражданин и публичная власть: Конституционное обеспечение прав и свобод в местном самоуправлении: Учебное пособие. – М.: Городец, 2004.
13. Бондарь Н.С. Права человека и местное самоуправление в Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 1998.
14. Бондарь Н.С., Чернышев М.А. Муниципальное право и практика его реализации в городском самоуправлении. – Ростов н/Д: Изд-во Рост. ун-та, 1996.
15. Борисов А.С. Ответственность местного самоуправления и ее виды // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 2.

16. Булатов Р.Б. Концептуальные аспекты муниципальной власти в России // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 8
17. Бучинский В.В., Сафонов В.Е. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 2.
18. Бялкина Т.М. Проблемы правового регулирования компетенции местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 3.
19. Бялкина Т.М. О системности законодательного регулирования местного самоуправления // Журнал российского права, № 4, 2002
20. Васильев В.И О полноте статуса муниципального выборного лица // Журнал российского права, 2005, № 12
21. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: Формула права, 2005.
22. Васильев В.И. Местное самоуправление. Учебное и научно-практическое пособие. – М.: Юринформцентр, 1999.
23. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон и практика//Журнал российского права, № 8, 2001.
24. Васильев В.И. Местное самоуправление: закон четвертый // Журнал российского права. 2004. № 1.
25. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3.
26. Васильев В.И. О предмете муниципального права // Журнал российского права. 2006. № 5.
27. Васильев В.И. Каким быть главному закону о местном самоуправлении? // Журнал российского права, № 12, 2001
28. Васильева М.И. Охрана окружающей среды как функция органов местного самоуправления // Законодательство и экономика, 2006, № 5
29. Велихов Л.А. Основы городского хозяйства. – М.-Л.: Госиздат, 1928.
30. Выдрин И.В. Муниципальное право России: Учебник для вузов. – М.: Норма, 2004.
31. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России. – М.: Норма, 2005.
32. Герасименко Н.В. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в бюджетно-налоговой сфере // Законодательство и экономика, № 4, 2003.
33. Глазычев В.Л. Глубинная Россия: 2000–2002 / 2-е изд., испр. – М.: Новое издательство, 2005.
34. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: Учебное пособие / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 2001.
35. Гражданин, закон и публичная власть. – М.: Норма, 2005.
36. Гришина М.В., Луценко В.И. О мнимых проблемах алгоритмизации закона (к вопросу о распределении депутатских мандатов) // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 7
37. Гусенбеков И.И Некоторые аспекты взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти субъектов российской федерации//Журнал российского права, 2006, № 6.
38. Добрынин Н.М. Федерализм и конституционализм в России: соотношение, реальность, конформизм // Право и политика, 2006, № 8.
39. Ежевский Д.О. Реформирование системы местного самоуправления в большом Лондоне // Право и политика, 2005, № 7.

40. Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления // Право и политика, 2005, № 6.
41. Ежевский Д.О. Изменение роли и функций органов местного самоуправления в Великобритании в ходе муниципальных реформ конца XX - начала XXI вв. // Право и политика, 2005, № 5
42. Елисеев К.Ю. Виды ответственности органов местного самоуправления за нарушения законодательства в области охраны окружающей среды // Российский судья, 2004, № 12.
43. Елисеев К.Ю. Охрана окружающей среды как предмет муниципальной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление, 2004, № 6.
44. Еркина Т.Н. Сфера муниципальной деятельности // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 6
45. Желтухова Н.А. Финансово-экономическая организация территориального общественного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 5.
46. Защита прав местного самоуправления арбитражными судами Российской Федерации. Т. 3 / Под ред. А.А. Арифулина. – М.: Городец-издат, 2003.
47. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г. Морщаковой. – М.: Городец-издат, 2003;
48. Защита прав местного самоуправления судами общей юрисдикции России. Т. 2 / Под ред. В.М. Жуйкова. – М.: Городец-издат, 2003;
49. Игнатюк Н.А. Система органов местного самоуправления // Журнал российского права, № 6, 1998.
50. Казанцев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. Учебник. – М., 2000.
51. Князев С.Д., Хрусталев Е.Н. Российское муниципальное право. Владивосток, 1997.
52. Князев С.Д. Конституционная ответственность в муниципальном праве: вопросы теории и практики // Журнал российского права, 2005, № 6.
53. Коваленко А.И., Ковешников Е.М., Литягин Н.Н. и др. Муниципальное право РФ. – М., 2003.
54. Ковешников Е.М., Дубинин А.В.Муниципальное право России. Учебное пособие. – М.: Инфра-М, 2003.
55. Козбаненко В.А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное // Конституционное и муниципальное право, № 3, 2003.
56. Козлова Т.А. Укрепление вертикали власти и местное самоуправление // Журнал российского права, № 7, 2001.
57. Кокин И.А. Муниципальная служба и Трудовой кодекс России. – Обнинск, 2002.
58. Колкнева Т.Ф. Взаимоотношения государства и муниципальных образований: проблемы законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право, 2004, № 6.
59. Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика, 2005, № 6.
60. Комарова В.В. Некоторые проблемы правового регулирования административно-территориального устройства (вопросы теории и практики) // Право и власть, № 2, 2002.
61. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: в 2 т. – М.: Юристъ, 2000. – Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление.
62. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации: Государственная власть. Федерализм. Местное самоуправление. Защита прав и свобод граждан / Отв. ред. Б.С. Эбзеев. – М.: Юристъ, 2002. – Т. 3 (2000–2001).

63. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Рук. авт. коллект. и отв. ред. проф. Ю.А. Тихомиров. – М.: Изд. НОРМА, 2000.
64. Кононов А.М., Ерохин Н.И. К вопросу о сроках нахождения в должности главы муниципального образования//Конституционное и муниципальное право, № 1, 2003.
65. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кряжков. – М.: ООО «Городец-издат», 2002.
66. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. Сборник научных трудов / Под ред. А.В. Иванченко. – М.: ИД «Юриспруденция», 2004.
67. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. – М.: Б. И., 1997.
68. Костюков А.Н. Юридические факты в муниципальном праве//Журнал российского права, № 4, 2003.
69. Краснов М.А. Введение в муниципальное право. – М.: Институт государства и права РАН, 1993.
70. Краснов М.А. Местное самоуправление: государственное или общественное? // Советское государство и право. 1990. № 10. – С. 81–89.
71. Кудилинский М.Н., Шевелева Н.А. Муниципальное право: Учебник. СПб.: Издательский Дом, 2005.
72. Кузьмин М.А. Ответственность за неисполнение правовых актов местного самоуправления (федеральный и региональный аспекты) // Журнал российского права, № 10, 2004.
73. Курманов М.М., Хасанов М.Х. О гарантиях участия представительных органов муниципальных образований в законодательном процессе субъекта РФ // Журнал российского права, 2005, № 8.
74. Курманов М.М. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования // Журнал российского права, № 11, 2004
75. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учеб. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006;
76. Ларионов А.В Право собственности на средства местного бюджета // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 7
77. Макарычев В.В., Тимошенко И.В. Муниципальное право. 100 экзаменационных ответов. – Ростов-на-Дону: Март, 2004.
78. Материалы научно-практической конференции «Комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований - правовая и экономическая основа. Практика взаимодействия органов государственной власти субъектов российской федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований (рекомендации // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 5.
79. Мельников С.И. Правовые проблемы местного самоуправления в условиях финансового федерализма // Законодательство и экономика, № 12, 2003.
80. Местное самоуправление в России: Сборник статей / Под ред. В.Б. Зотова. – М.: «Ось-89», 2003.
81. Местное самоуправление в РФ. – М.: Книжный мир, 2002.
82. Местное самоуправление: современный российский опыт законодательного регулирования. Учебное пособие. Под ред. К.Ф. Шеремета, И.И. Овчинникова. – М.: ИГП РАН, 1998.
83. Миклина С.В. Роль и место органов местного самоуправления в осуществлении охраны общественного порядка//Конституционное и муниципальное право, 2006, № 8
84. Миронов Н.М. Правовое регулирование муниципальных выборов и референдумов//Адвокат, № 8, 2004.

85. Модин Н. Муниципальная собственность как экономическая основа местного самоуправления // Российская юстиция, № 3, 2002.
86. Модин Н.А. Предприятие как объект муниципальной собственности // Законодательство и экономика, №№ 10, 11, 2004.
87. Мокрый В.С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.
88. Мокрый В.С. Социально-экономическое развитие муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 4.
89. Муниципальное право (в определениях и схемах). / Под общ. ред. В. Сальникова. – СПб.: Университет, 2001.
90. Муниципальное право Российской Федерации: Хрестоматия / Сост. Бе-лоусова Е.В. – М.: Юристъ, 1999.
91. Муниципальное право РФ. Учебник. / Под ред. Бондаря Н.С. – М.: Закон и право, 2004.
92. Муниципальное право РФ. Учебник. / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Эксмо, 2005.
93. Муниципальное право. Учебник. / Отв. ред. А.Т. Коваленко. – М., 2000.
94. Некенов А.В. О конституционном принципе финансовой самостоятельности местного самоуправления//Финансовое право, 2004, № 5.
95. Неровная Н.Н. Муниципальные выборы и российские политические партии: участвовать или не участвовать? // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 9.
96. Новикова И.В, Новиков Е.В. Судебная защита как конституционная гарантия права на местное самоуправление // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 2.
97. Новиченко О.В. О природе полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации//Государственная власть и местное самоуправление, 2005.
98. Новиченко О.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в РФ//Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 12.
99. Нормотворчество муниципальных образований России: содержание, техника, эффективность: Сборник статей / Под ред. проф. В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2002.
100. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – М.: Институт государства и права РАН, 1999.
101. Панфилов А.Н. Правовые проблемы реализации органами местного самоуправления полномочий по охране и сохранению объектов культурного наследия местного (муниципального) значения // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 6
102. Пешин Н.Л. Муниципальное право: схемы и комментарии. Учебное пособие. – М.: Статут, 2003.
103. Пешин Н.Л. Муниципальная хозяйственная деятельность // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, №№ 8,9.
104. Поддубная О.С. Некоторые аспекты разграничения предметов ведения между органами государственной и муниципальной власти // Право и политика, 2005, № 7.
105. Помещикова С.А. Градостроительство и полномочия органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 5.
106. Попов М. Есть ли в России муниципальная собственность на землю? // Бизнес-адвокат, № 6, 2000.
107. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – М.: Юрайт-М; Новая Правовая культура, 2002.

108. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / под общ. ред. проф. Шкатулла В.И. – М.: ЗАО Юстицинформ, 2005.
109. Постовой Н.В. Муниципальное право РФ. – М., 2003.
110. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1998.
111. Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Материалы научно-практической конференции. – М.: Изд-во МГУ. 1996.
112. Прудников А.С., Кудин В.А. Муниципальное право России (курс лекций). – М.: Книжный мир, 2002.
113. Пылин В.В. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – СПб., 2004.
114. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. Учебное пособие. – СПб.: Питер, 2003.
115. Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 3.
116. Сагиндыкова А.Н., Жанузакова Л.Т. Модели местного самоуправления: перспективы и проблемы формирования в республике Казахстан // Журнал российского права, 2005, № 7.
117. Сагиндыкова А.Н., Соловьев С.Г. Спорные аспекты в правовом статусе главы муниципального образования//Конституционное и муниципальное право, № 1, 2003.
118. Сапожников Н., Гавриченкова Е. Банковское кредитование публично - правовых образований//Законность, № 4, 2002.
119. Сахарнова В.Н. Управление муниципальной собственностью и муниципальный заказ//Законодательство и экономика, № 6, 2000.
120. Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление, № 2, 2004.
121. Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. – Воронеж: Академия естественнонаучного и гуманитарного знания, 1999.
122. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: ИД «Юриспруденция», 2005.
123. Сергеев А.А. Доступ к правосудию как гарантия прав местного самоуправления//Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 2.
124. Сергеев А. Судебная защита прав местного самоуправления // Законность, 2006, № 2.
125. Сериков Б.Б. Ответственность муниципальных служащих — правовое регулирование//Государственная власть и местное самоуправление, № 1, 2002.
126. Сидорчук В.К. Организация местного самоуправления. – Мн.: Амалфея, 2002.
127. Слива А.Я. Тезисы о местном самоуправлении // Законодательство и экономика. 2004. № 8.
128. Соболева Л.Б. Когда считать органы местного самоуправления сформированными? (на примере Московской области)//Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 4.
129. Соболева Л.Б. Место исполнительных органов власти местного самоуправления в системе разделения властей // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 1.
130. Соболева Л.Б. Проблемы правового регулирования межмуниципального сотрудничества//Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 3.
131. Соловьев С.Г. Должностное лицо местного самоуправления: вопросы теории и практики // Журнал российского права, № 8, 2004.

132. Соловьев С.Г. Проблемные вопросы о юридической ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право, № 2, 2003.
133. Соловьев С.Г. Федеральное вмешательство (интервенция) в компетенцию местного самоуправления: механизм и правовые проблемы // Современное право, 2005, № 2.
134. Соловьев С.Г. Эволюция механизма муниципально-правовой ответственности глав муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 5.
135. Степанова А.А. К вопросу об отзыве главы муниципального образования // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 8
136. Суменков Г.Н., Якунин Е.И. О некоторых проблемах правового регулирования вопросов создания и организации деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, №№ 4, 5.
137. Тимофеев Н.С. Государство, местное самоуправление и гражданское общество: аспекты и пределы взаимодействия//Конституционное и муниципальное право, 2005, № 9.
138. Токвиль Алексис де. Демократия в Америке: Пер. с франц. – М.: Весь мир, 2000.
139. Толкачев В.В. Муниципальная служба: пути предупреждения и пресечения коррупции//Конституционное и муниципальное право, 2006, № 2.
140. Уваров А.А. Местное самоуправление в России. – М.: Норма, 2005.
141. Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти//Журнал российского права, № 1, 2002.
142. Уваров А.А. Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная власть и местное самоуправление, № 1, 2001.
143. Уваров А.А. Система местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, № 2, 2002.
144. Усманова Р.М. Характеристика экономической основы системы местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 3.
145. Усманова Р.М. Население как субъект местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2006, № 5.
146. Филатов Е.О. Осуществление права муниципальной собственности через представителей // Конституционное и муниципальное право, № 4, 2003.
147. Хабриева Т.Я. Современная конституция и местное самоуправление // Журнал российского права. 2005. № 4.
148. Хьюджес М. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления. – М.: Институт муниципального управления, 2002.
149. Четвериков В. С. Муниципальное право. – М.: Инфра-М, 2003.
150. Чиркин В.Е. Территориальный публичный коллектив и власть народа // Гражданин и право. 2006. № 5.
151. Шугрина Е.С. Дисциплинарная ответственность выборных должностных лиц органов местного самоуправления // Право и политика, 2006, № 3.
152. Шугрина Е.С. Особенности конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2005, № 5.
153. Шугрина Е.С. Формы и пределы вмешательства органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление, 2006, № 7
154. Шумянкова Н.В. Муниципальное управление. – М.: Экзамен, 2004.

Примерная тематика курсовых работ

1. Муниципальное право — комплексная отрасль Российского права.
2. Муниципально-правовые нормы и институты.
3. Источники муниципального права.
4. Конституционное право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления.
5. Понятие и сущность местного самоуправления.
6. Теоретические основы местного самоуправления.
7. Теории местного самоуправления.
8. Законодательная основа местного самоуправления.
9. Основные принципы местного самоуправления.
10. Субъекты и объекты местного самоуправления.
11. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления.
12. История местного самоуправления в России.
13. Муниципальное образование: понятие, основные характеристики.
14. Устав муниципального образования.
15. Органы местного самоуправления.
16. Представительные органы местного самоуправления.
17. Статус депутата представительного органа местного самоуправления.
18. Постоянные и временные комиссии представительного органа местного самоуправления.
19. Местная администрация в системе местного самоуправления.
20. Глава муниципального образования: правовое положение, правовые акты.
21. Муниципальная служба.
22. Законность в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления.
23. Механизм прекращения полномочий органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления.
24. Местный референдум в системе институтов прямого волеизъявления граждан.
25. Муниципальные выборы.
26. Территориальное общественное самоуправление.
27. Нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.
28. Территориальная основа местного самоуправления.
29. Экономическая основа местного самоуправления.
30. Муниципальная собственность.
31. Финансовая основа местного самоуправления.
32. Местный бюджет.
33. Местное самоуправление и государственная власть.
34. Гарантии местного самоуправления.
35. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью.

Примерная тематика дипломных работ

1. Основные положения концепции государственной политики развития местного самоуправления в РФ.
2. Принципы местного самоуправления.
3. Муниципальное право — отрасль права.
4. Территориальная основа местного самоуправления.
5. Муниципальная служба.
6. Политико-правовая природа местного самоуправления.
7. Система местного самоуправления.
8. Ответственность местного самоуправления.
9. Местное самоуправление и гражданское общество.
10. Местное самоуправление в зарубежных странах.
11. Компетенция местного самоуправления.
12. Источники российского муниципального права.
13. Гарантии прав местного самоуправления.
14. Формы прямого волеизъявления граждан.
15. Полномочия органа местного самоуправления в области охраны общественного порядка, прав и свобод граждан.
16. Формы защиты прав местного самоуправления.
17. Экономическая основа местного самоуправления.
18. Специальные методы в деятельности местного самоуправления.
19. Методы деятельности органов местного самоуправления.
20. Правовые акты органов местного самоуправления.
21. Представительные органы местного самоуправления.
22. Местная администрация в системе местного самоуправления.
23. Разграничение полномочий в области правового регулирования о местном самоуправлении между государственными органами и органами местного самоуправления.
24. Муниципальный служащий: правовой статус, порядок замещения муниципальных должностей.
25. Ответственность муниципальных служащих.
26. Механизм реализации государственной политики развития местного самоуправления.

Методические указания по оформлению и защите курсовых и дипломных работ

Общие положения

Подготовка и защита студентом курсовой и выпускной квалификационной (дипломной) работы являются важнейшей составной частью учебного процесса.

Курсовая работа — это результат самостоятельного творческого подхода студента к изученной проблеме. Цель выполнения курсовой работы состоит в углублении и закреплении знаний по отдельным аспектам изучаемых дисциплин, в овладении научными методами анализа. Работа над курсовым проектом призвана способствовать приобретению студентами навыков и умения на основе теоретических разработок и действующего законодательства обобщать практику применения законодательства, выявлять и анализировать недостатки в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, делать выводы и формулировать рекомендации.

Выпускная квалификационная (дипломная) работа — это итоговая аттестационная работа по имеющей теоретическое и практическое значение проблеме, которая носит комплексный характер изучения и раскрытия избранной темы.

Курсовая и дипломная работы по своему уровню должны приближаться к научному исследованию. Тема курсовой и дипломной работы должна предусматривать исследование наиболее значимых и актуальных вопросов правового регулирования. Вопросы, вынесенные на рассмотрение в курсовой и дипломной работе, должны быть раскрыты на основе самостоятельного исследования, изучения научной литературы, анализа нормативного материала и судебной практики. В дипломной работе следует рассмотреть все имеющиеся научные и учебные публикации по исследуемой проблеме.

Студенты выполняют курсовые и дипломные работы по кафедрам, к которым они прикрепляются, с учетом выбранной ими специализации и по смежным дисциплинам. Примерная тематика курсовых и дипломных работ разрабатывается преподавателями кафедры и предлагается студентам. Каждый студент из предложенной тематики выбирает определенную тему курсовой и дипломной работы и уведомляет кафедру. Для согласования темы и ее руководителя подается заявление на имя заведующего кафедрой с просьбой утвердить тему курсовой или дипломной работы и закрепить научного руководителя из числа преподавателей кафедры. При выборе темы курсовой или дипломной работы студент может обратиться за консультацией к заведующему кафедрой или преподавателю кафедры, по которой предполагается написание курсовой и дипломной работы.

При выборе темы дипломной работы следует учитывать:

— ее актуальность, научное и практическое значение ее разработки, уровень ее исследованности и освещения в литературе, наличие необходимых научных и нормативных источников по теме;
— предшествующий опыт практической работы, склонность и интерес к более углубленному изучению той или иной сферы правового регулирования или научного исследования, возможность использовать научные разработки в дальнейшей практической деятельности.

После выбора темы курсовой или дипломной работы студенту преподавателем кафедры, закрепленным в качестве научного руководителя, дается развернутая консультация по содержанию работы и вопросам, подлежащим рассмотрению при ее подготовке,

даются рекомендации по составлению плана курсовой или дипломной работы, библиографическому материалу по избранной теме и подбору необходимой литературы.

Работа над курсовой или дипломной работой начинается с изучения имеющейся по теме специальной литературы, нормативного и правоприменительного материала. Это дает возможность студенту получить представление о содержании и основных вопросах, выносимых для рассмотрения по теме, составить план курсовой или дипломной работы.

Научный руководитель курсовой или дипломной работы способствует самостоятельной работе студента, направляет ее, помогает в отборе материала и в выборе научной и правовой позиции при различных подходах в научных работах по исследуемой проблеме; контролирует работу студента.

Курсовые работы готовятся на 1, 2, 3 и 4 курсах дневного и заочного обучения (по одной на каждом курсе), дипломная работа — на 5 курсе очной и на 6 курсе заочной формы обучения. При этом они различаются по уровню предъявляемых к ним требований: чем старше курс, тем весомее должна быть творческая сторона студенческой работы. Рекомендуется выбирать на каждом курсе взаимосвязанные темы по одному из наиболее значимых направлений правового регулирования, последовательно раскрывая общую тему и готовить по ней дипломную работу. Это позволяет достаточно глубоко и наиболее полно провести научную работу по раскрывать выбранной теме и более качественно подготовить дипломную работу. Такой сквозной подход в подготовке курсовых работ способствует выработке опыта научного анализа, повышает уровень теоретической и практической значимости выполненного итогового дипломного исследования.

Общий объем курсовой работы не менее 30 страниц, дипломной не менее 60 страниц печатного текста (приложения в общий объем не включаются).

Структура курсовой работы

Структура курсовой работы включает следующие элементы: введение, основную часть, заключение, список литературы и приложения (факультативно).

Во вводной части дается обоснование научно-практического значения темы, формулируются цели и задачи предполагаемого исследования, указывается объект и предмет изучения, дается краткий обзор изученной литературы по теме, показывается методология исследования.

Основное содержание курсовой работы раскрывается в главах (в рамках которых формируются параграфы, если это обосновано содержанием работы). Глав должно быть не более трех. Формулировки глав не должны повторять названия темы. Каждая глава должна раскрывать только часть проблемы, параграф — отдельные аспекты и вопросы темы.

В тексте освещаются базовые теоретические положения, являющиеся основой разрабатываемой темы, анализируются научные и нормативные источники, обобщается опыт работы органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений и организаций.

В заключительной части формулируются выводы, рекомендации и предложения по результатам проведенного исследования, непосредственно вытекающие из содержания работы. Указание в заключении новых фактов и сведений, не использованных в основной части работы, недопустимо. Выводы, предлагаемые студентом в заключительной части, не должны дословно совпадать с формулировками выводов по главам.

Несоблюдение данных требований влечет возврат представленной работы для доработки или снижение итоговой оценки. Студент может изменить структуру и содержание работы при обосновании этого целями, задачами и характером исследования и по согласованию с научным руководителем и ведущей кафедрой.

Автор работы несет ответственность за достоверность приводимых фактов, данных, примеров, ссылок на источники, за все опечатки в собственном тексте, в цитатах и научно-справочном аппарате.

Защита курсовой работы

Завершающим этапом в организации выполнения курсовых исследований является их открытая публичная защита в комиссии.

Каждая курсовая работа до защиты подвергается тщательному рецензированию. Как правило, рецензентом является непосредственно научный руководитель, но возможно также привлечение внешнего рецензента. В рецензии дается анализ содержания, структуры и формы работы, предлагается вывод о допуске к защите. В случае отказа в допуске студент обязан устранить недочеты по замечанию рецензента и повторно заявить работу на защиту. Рецензия на курсовую работу вручается студенту не позднее, чем за три дня до защиты.

Защиту курсовых работ принимает комиссия в составе преподавателей ведущей кафедры или смежных кафедр.

Студент представляет на защиту непосредственно курсовое сочинение, а также актовую речь, которая включает изложение:

— проблематики исследования;
— целей и задач исследования;
— основных положений и научных концепций, рассмотренных в работе;
— основных выводов по результатам исследования.

Продолжительность актовой речи в соответствие с регламентом не должна превышать 10 мин.

Члены комиссии имеют право задать студенту любые вопросы в рамках представляемой темы.

После обсуждения комиссия дает оценку курсовой работе по 4-балльной системе (отлично, хорошо, удовлетворительно, неудовлетворительно). При этом обязательно учитывается качество выступления студента в ходе защиты.

В случае неудовлетворительной оценки курсовой работы студенту разрешается ее доработать и представить на повторную защиту.

Не допускаются к защите и возвращаются для доработки курсовые работы, полностью или в значительной части выполненные несамостоятельно, т.е. путем механического переписывания других источников, а также не содержащие исследования современных источников и действующего законодательства.

Оформление курсовой и дипломной работы

Курсовая работа представляется на кафедру в переплетенном виде.

Курсовая работа открывается титульным листом, где должны быть указаны следующие реквизиты: ведомственная принадлежность и название института, название кафедры; полное название работы (тема); фамилия и инициалы студента, курс, форма обучения, номер группы; фамилия и инициалы научного руководителя, его ученая степень и звание; место и год написания работы.

После титульного листа следует содержание с точным наименованием каждой главы и параграфа и указанием страниц их расположения.

Курсовая работа может иметь приложения в виде таблиц, схем, справочного материала и т.п., которые располагаются в конце курсовой работы за списком использованной литературы.

Работа выполняется шрифтом «Times New Roman», кегль 14. Размер левого поля — 3,5 мм, правого — 1,5 мм, верхнего — 20 мм, нижнего — 20 мм.

Двусторонняя печать (или написание) не допускается.

Нумерация страниц обязательна. Порядковый номер страницы печатается в середине верхнего поля. Все страницы работы, включая приложения, нумеруются по порядку; первой страницей считается титульный лист (на нем номер страницы не проставляют.

Каждая часть курсовой работы (введение, главы, параграфы, заключение, список основной и нормативной литературы, приложения) начинается с новой страницы с воспроизведения полного их наименования в точном соответствии с оглавлением.

Цифровые данные, если они играют существенную роль в работе, представляют в виде таблиц. Каждая таблица должна обязательно иметь номер и заголовок. Нумерация таблиц сквозная (в пределах всей работы). Большое количество таблиц можно оформлять приложением. Таблицы, имеющие формат больше А 4 также оформляются обязательно приложением.

Все таблицы и рисунки, приведенные в работе, имеют нумерацию в пределах раздела. Номер таблицы проставляется в правом верхнем углу. Таблицы, вынесенные в приложения, имеют самостоятельную нумерацию в той последовательности, в какой на них делается ссылка в работе.

Сноски оформляются внизу страницы (через 1 интервал, шрифтом Times New Roman Cyr (кегль 12)), на которой расположена цитата.

Список литературы состоит из следующих частей:

1. Нормативные акты (располагаются в следующей последовательности):
   — Конституция Российской Федерации;
   — законы Российской Федерации;
   — указы Президента Российской Федерации;
   — акты Федеральных органов исполнительной власти;
   — акты министерств и ведомств;
   — решения иных государственных органов и органов местного самоуправления;
   — постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
2. Нормативные акты иностранных государств и международно-правовые нормативные акты (конвенции и др.) располагаются отдельно в следующей последовательности:
   — законы;
   — подзаконные нормативные акты;
   — международные соглашения.
3. Специальная литература — книги, статьи, монографии, расположенные в алфавитном порядке.
4. Материалы юридической практики (арбитражной, нотариальной, судебной).

Эти документы должны систематизироваться внутри каждой выделенной группы документов — по хронологии.

Во второй раздел («Специальная литература») включаются монографии, статьи, учебники, справочники, комментарии.

Каждая книга должна быть соответствующим образом описана. В это описание входят фамилия и инициалы автора, полное название книги, данные о числе томов, город, в котором издана книга (допускаются сокращения для Москвы — М. и для Санкт-Петербурга — СПб.), после двоеточия — название издательства и после запятой — год издания.

Например:

Козлова Н.В. Учредительный договор о создании коммерческих обществ и товариществ. М.: БЕК, 2005.

Работа должна быть подписана и поставлена дата ее окончания.

Дипломная работа подписывается студентом на титульном листе и на последней странице заключения.

Студентам следует обратить серьезное внимание на то, что недостатки формального характера, как и содержательно-структурные недостатки, являются основанием для возврата курсового сочинения на доработку или снижение итоговой оценки.

Требования к выпускной квалификационной работе

Дипломная работа — итоговая работа учебно-исследовательского характера. Дипломная работа выполняется студентом самостоятельно под руководством научного руководителя на завершающей стадии обучения по основной образовательной программе.

Цель выпускной квалификационной работы — систематизация и углубление теоретических и практических знаний студента по специальности и возможности их применения в конкретных условиях практической деятельности.

Основные требования к выпускной квалификационной работе:

— глубина исследования и полнота освещения исследуемой проблемы;
— логическая последовательность изложения материала;
— обоснованность выводов и рекомендаций.

В процессе написания выпускной квалификационной работы *студент должен*:

1) показать глубокие знания теории по проблеме, изучить отечественный и зарубежный опыт, современные методы исследования вопроса;
2) дать всестороннее описание, глубокий комплексный анализ состояния вопроса применительно к объекту, на базе которого выполняется выпускная работа, выявить и аргументировать имеющиеся недостатки в рамках рассматриваемой проблемы;
3) проанализировать прикладные, практические аспекты проблемы на примере конкретной организации, используя фактический материал, который может быть получен из специальных научных источников, из Интернета, из периодической печати.

Тема выпускной квалификационной работы

Тема выпускной квалификационной работы должна быть актуальной, соответствовать современному состоянию и перспективам развития науки и практики.

Тематика определяется кафедрой. Студенту предоставляется право выбора темы выпускной квалификационной работы вплоть до предложения своей тематики с обоснованием целесообразности ее разработки.

Темы утверждаются и закрепляются за студентом на заседании кафедры конституционного (государственного) права. Одновременно студенту дается задание по выпускной квалификационной работы, составленное руководителем и утвержденное заведующим кафедрой с указанием сроков окончания работы. Тема выпускной квалификационной работы может являться продолжением темы курсовой работы.

Контроль за выполнением дипломной работы

Контроль и руководство осуществляют преподаватели выпускающих кафедр.

По представлению кафедры темы и руководители дипломных работ утверждаются ректором института. Рецензенты назначаются заведующими кафедрами после представления работы и ее регистрации на кафедре.

В обязанности руководителя входят:

— помощь студенту в разработке общего графика на период написания выпускной квалификационной работы;
— помощь в подборе необходимой литературы по выбранной теме;
— проведение регулярных консультаций, в ходе которых студент может задать вопросы, вызвавшие у него затруднения;
— осуществление общего систематического контроля над деятельностью студента и информирование о ходе работы коллектива кафедры;
— чтение представленного чернового варианта работы, целиком или по главам, внесение замечаний и рекомендаций, чтение исправленного в соответствии с рекомендациями текста, контроль над его оформлением и помощь в процессе оформления;
— написание подробного отзыва на готовый текст работы, допуск ее к защите, подготовка студента к процедуре защиты.

Студент обязан:

— вести систематическую подготовительную работу с научной литературой;
— поддерживать связь с научным руководителем, регулярно информируя его о ходе работы;
— в установленные сроки отчитываться о степени готовности выпускной квалификационной работы;
— по мере написания глав и параграфов работы предоставлять черновой текст научному руководителю и вносить необходимые исправления и изменения в соответствии с его замечаниями и рекомендациями;
— в установленный срок предоставить готовый текст выпускной квалификационной работы на кафедру и рецензенту;
— в назначенный срок явиться на защиту.

Выполнение выпускной квалификационной работы

Работа выполняется в сроки, предусмотренные учебным планом. Примерный план по выполнению выпускной квалификационной работы можно представить следующим образом:

1. Составление списка литературы по теме исследования.
2. Выделение проблемы и анализ ее состояния в науке и практике.
3. Выделение и анализ базовых понятий по теме исследования.
4. Составление плана выпускной квалификационной работы.
5. Обоснование актуальности темы.
6. Оформление введения с указанием основных характеристик работы.
7. Обзор теоретических источников по теме исследования.
8. Планирование и проведение исследования.
9. Обработка полученных данных.
10. Написание и оформление выпускной квалификационной работы.

Введение должно быть кратким и сжатым изложением основных идей выпускной квалификационной работы. Объем введения — 3—4 страницы печатного текста.

В нем должны быть указаны:

актуальность исследования, которая определяется несколькими факторами: необходимостью дополнения теоретических построений, относящихся к изучаемому явлению; потребностью науки в новых эмпирических данных и в совершенствовании используемых методов или конкретных технологий управления по отдельным видам деятельности;

степень разработанности темы уровень изученности заявленной проблематики в научной литературе, а также направления научных исследований в рамках разрабатываемой темы;

цель исследования — желаемый конечный результат исследования (например, определение характеристики явлений, не изученных ранее, мало изученных, противоречиво изученных; выявление взаимосвязи явлений; изучение динамики явления; обобщение, выявление общих закономерностей, создание классификации, типологии; создание методики; адаптация технологий, т.е. приспособление имеющихся технологий для использования их в решении новых проблем);

задачи исследования —выбор путей и средств достижения цели в соответствии с выдвинутой гипотезой;

объект исследования — человек, процесс управления в определенной системе, феномены и результаты человеческой деятельности;

предмет исследования — явление в целом, определенные его свойства, их соотношение, зависимость, явления, объекта и свойства от каких-либо условий.;

методология исследования — описание совокупности использованных в работе методов исследовательской деятельности для разработки предмета исследования, достижения его цели и решения поставленных задач.

Основная часть. Основная часть состоит из глав. Каждая глава имеет свое целевое назначение и в определенной мере является базой для последующей главы.

Первая глава. Первая глава выпускной квалификационной работы представляет собой аналитический обзор теоретических аспектов.

Данный обзор может быть скомпонован по хронологическому принципу. Предполагается описание этапов исследования проблемы отечественными и зарубежными учеными. Автором работы анализируются мнения по изучаемой проблеме, принадлежащие различным научным школам, различным течениям и направлениям, изменение законодательства в исторической ретроспективе. Глава должна иметь несколько параграфов. Каждому параграфу присваивается свой номер и дается собственное название.

Вторая и третья главы. Вторая и третья главы содержат изложение практических исследований. Более подробно, чем во введении, описывают предмет и объект исследования. Описываются процедура исследования и условия, в которых проводились наблюдения и эксперимент; указывается, какой характер носило исследование: индивидуальный или групповой. Дается краткая характеристика методов исследования. Обосновывается выбор используемых методик. Указывается их назначение.

Должны быть указаны методы статистической обработки эмпирического материала и обоснование выбора статистических процедур. Используемые статистические процедуры должны способствовать решению поставленных в исследовании задач. Анализируются результаты исследований. Главы могут иметь несколько параграфов. Каждому подразделу присваивается свой номер и дается собственное название. Логика описания результатов должна соответствовать логике постановки задач исследования и подводить к достижению поставленной цели.

Третья глава предполагает разработку рекомендаций, предложений, программ по изучаемой проблеме.

Каждая глава заканчивается выводами.

Заключение. В заключении дается оценка содержания работы с точки зрения соответствия целям исследования и подтверждения гипотезы. Заключение включает перечень результатов исследования. Заключение предполагает осмысление материала на более высоком уровне обобщения, с точки зрения проблемы, поставленной в исследовании.

Приложения. Приложения включают вспомогательный материал, таблицы, схемы, рисунки, фотографии и др. Приложения располагаются в порядке появления ссылок на них в тексте основных разделов.

Порядок защиты дипломной работы

Оформленная в соответствии с требованиями выпускная квалификационная работа вместе с отзывом научного руководителя представляется на кафедру конституционного (государственного) права для направления рецензенту. Список рецензентов, включающий ведущих специалистов в области теории и практики по теме исследования, утверждается на заседании кафедры.

Защита осуществляется в соответствии с графиком. К защите допускаются только те выпускные квалификационные работы, на которые имеется отзыв научного руководителя и рецензия. При наличии отрицательных отзывов научного руководителя и рецензента по решению заведующего кафедрой работа может быть допущена к защите.

Устная защита состоит из следующих этапов:

1) устного сообщения, самостоятельно подготовленного дипломником (представление текста доклада в письменном виде необязательно), в котором излагается краткое содержание работы, основные выводы и предложения по проведённому исследованию.
2) ответов на вопросы членов аттестационной комиссии и всех присутствующих;
3) ознакомления членов аттестационной комиссии с отзывом научного руководителя и рецензией (при личном присутствии руководителя и рецензента возможны их устные выступления).

Завершающим этапом является ознакомление студента с полученной им оценкой («отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно»).

Критерии оценки выпускной квалификационной работы

Оценка «отлично» предполагает обязательный анализ современной юридической литературы по данной теме (концепций, мнений, теорий ведущих отечественных и зарубежных ученых-юристов; обзор действующих законодательных и нормативных документов (государственного и местного уровней); рассмотрение историко-экономического аспекта проблемы; освещение мирового опыта по выбранной теме). Практическая часть обязательно должна включать глубокий и всесторонний анализ текущего состояния предмета исследования с использованием конкретного материала. Заключительная часть дипломной работы должна содержать самостоятельно разработанный выпускником механизм решения изученной проблемы, прогнозные оценки и варианты развития объекта исследования, перспективные мероприятия, способствующие повышению эффективности его функционирования и т.п.

В процессе устной защиты выпускник должен грамотно, логично изложить основное содержание и результаты своей работы, соблюдая нормы времени; а также четко, юридически грамотно ответить на заданные ему вопросы; продемонстрировать способность самостоятельного мышления.

Таким образом, основными критериями оценки «отлично» являются: новизна, актуальность выбранной темы, высокий уровень теоретической подготовки студента по специальному предмету и смежным отраслям знания; знание действующих нормативно-законодательных документов и современных источников зарубежной и отечественной юридической литературы; логичность изложения материала; практическая значимость работы с возможностью внедрения результатов исследования; юридически грамотная устная речь; точное соблюдение общих требований при оформлении текста работы.

Оценки «хорошо» заслуживает выпускная квалификационная работа и устная защита, отвечающие общим требованиям, изложенным в данных методических указаниях.

При этом допускаются следующие недостатки:

— недостаточно полное освещение теоретических вопросов;
— некомплексный подход к рассмотрению данной темы;
— недостаточно подробный анализ текущего практического материала, статистической информации за последние 2—3 года;
— нарушение логической связи между теоретической и практической частями работы;
— общий, недостаточно конкретный характер выводов и предложений автора;
— наличие отдельных неточностей и небрежности в оформлении основного текста, списка литературы, приложения, ссылок;
— нарушение нормативного времени, отведенного для устной защиты;
— неумение достаточно четко и последовательно изложить в устном докладе основное содержание и рекомендации, сформулированные в работе;
— наличие неполных ответов на отдельные вопросы, недостаточная обоснованность выдвигаемых тезисов.

При получении оценки «удовлетворительно» работа и устная защита также отвечают общим требованиям, но есть серьезные недостатки:

— поверхностная разработка теоретических проблем;
— отсутствие доказательности теоретических выводов (работы с практическими материалами);
— необоснованно узкое рассмотрение выбранной темы исследования;
— низкая практическая значимость, отсутствие прикладного характера выводов и предложений;
— низкий уровень знаний по специальности и предмету исследования;
— затруднения, испытываемые выпускником при ответах на вопросы в процессе устной защиты, и слабая их аргументация.

«Неудовлетворительно» может быть оценена работа, в которой:

— представлен низкий уровень теоретической разработанности проблемы;
— отсутствует анализ практического материала;
— не содержатся конкретные выводы и предложения по исследуемой проблеме;
— основная часть представляет собой компиляцию литературных источников.

Кроме того, оценивают работу «неудовлетворительно», если в процессе устной защиты выявлены слабые знания выпускника в области общих юридических знаний, будущей специальности, предмета исследования, а также неправильные ответы на поставленные вопросы.