

комментарий специалиста



М. В. Сытинская
В. И. Шкатулла

ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Территориальная организация местного самоуправления
- Органы и должностные лица
- Экономическая основа
- Муниципальные правовые акты
- Методики модернизации и инновационного развития местного самоуправления

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Владимир Шкатулла

**Комментарий к Федеральному
закону от 6 октября 2003
г. №131-ФЗ «Об общих
принципах организации
местного самоуправления
в Российской Федерации»**

«Юстицинформ»

2011

Шкатулла В. И.

Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / В. И. Шкатулла — «Юстицинформ», 2011

ISBN 978-5-7205-1081-7

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ней рассматриваются методики модернизации и инновационного развития местного самоуправления. Книга окажется полезной населению сельских, городских поселений, осуществляющих местное самоуправление непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления; иностранным гражданам, постоянно или преимущественно проживающим на территории муниципального образования, которые обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами. Она рассчитана на глав администраций, муниципальных служащих, депутатов, иных выборных должностных лиц местного самоуправления. Использование материалов комментария может повысить конкурентоспособность муниципального образования, политическую культуру населения. В книге приводятся основные подзаконные акты, применяя которые можно повысить конкурентоспособность муниципального образования. Их включение в комментарий позволяет населению, испытывающему трудности доступа к правовым актам, использовать весь потенциал комментируемого Закона. Книга может послужить учебным пособием для студентов, аспирантов, преподавателей в системе профессионального образования. Издание четвертое, переработанное и дополненное.

ISBN 978-5-7205-1081-7

© Шкатулла В. И., 2011

© Юстицинформ, 2011

Содержание

Предисловие	6
ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ	10
Территориальная организация местного самоуправления	11
Организационно-территориальные проблемы	12
Формирование органов местного самоуправления	13
Муниципальная служба	15
Решение вопросов местного значения	16
Реализация антикризисных мер в муниципальных образованиях	17
Разграничение вопросов ведения между органами государственной и муниципальной власти	20
Финансово-экономические основы местного самоуправления.	23
Формирование муниципальной собственности	
Развитие науки о местном самоуправлении	28
КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ	32
Глава 1	37
Статья 1. Местное самоуправление	37
Статья 2. Основные термины и понятия	38
Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления	45
Статья 4. Правовая основа местного самоуправления	49
Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления	51
Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления	54
Конец ознакомительного фрагмента.	59

Мария Владимировна Сытинская, Владимир Иванович Шкатулла Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Предисловие

Институт местного самоуправления как самостоятельный институт публичной власти появился в России в 1990 г. Без местного самоуправления в современных условиях невозможно осуществление народовластия. Для того чтобы установленная модель местного самоуправления выполняла свои задачи и функции, она должна быть социально ориентирована и эффективна с точки зрения осуществления народовластия на местном уровне.

Развитие законодательства о местном самоуправлении отражено в следующих правовых актах:

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 27 августа 1985 г. № 1247-XI «Об утверждении Положения об общих собраниях, сходах граждан по месту их жительства в РСФСР»;

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 сентября 1985 г. № 1306-XI «Об утверждении Положения об общественных сельских, уличных, квартальных комитетах в населенных пунктах РСФСР»;

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. № 1417-I «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» (диапазон действия данной редакции: с 31 октября 1990 г. по 31 августа 1995 г.);

Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном самоуправлении в Российской Федерации»;

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.);

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 1995 г. № 1251;

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»;

Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления»;

Указ Президента РФ от 22 октября 1998 г. № 1281 «О Конгрессе муниципальных образований Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

постановление Правительства РФ от 20 декабря 2004 г. № 814 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований» и другие.

Несмотря на то что переходный период, начавшийся в 2003 г., завершился в 2009 г. и Закон вступил в силу на всей территории России, на этом развитие законодательства о местном самоуправлении не закончилось. Перед страной поставлены новые задачи, например, в Стратегической программе развития России до 2020 г., в Посланиях Президента России Федеральному Собранию РФ.

Для выполнения этих задач законодательство о местном самоуправлении нуждается в модернизации. Задачи модернизации частично изложены во вступительной статье к комментарию. Сложившуюся систему местного самоуправления необходимо избавить от недостатков, сделать современной, и это избавление и будет означать ее модернизацию.

Перед системой законодательства о местном самоуправлении в настоящее время поставлены новые задачи, которые можно решить только на пути инновационного развития законодательства, получая и применяя новые знания. Таким образом, можно назвать два направления развития законодательства о местном самоуправлении: 1) модернизация законодательства – прежде всего избавление системы от ошибок и повышение эффективности действующего законодательства; 2) инновационное развитие законодательства – его изменение на основе нового знания.

Изменяя законодательство о местном самоуправлении, можно решить несколько важнейших для общества и государства задач:

1) повысить конкурентоспособность каждого муниципального образования с другими муниципальными образованиями и на этой основе всей страны;

2) увеличить количество и качество услуг и работ, которые предоставляют гражданам органы местного самоуправления сами и через свои организации, доведя их качество до уровня развитых государств, например, Франции, Германии, Англии;

3) повысить качество жизни населения;

4) перейти на стандарты социального развития развитых стран;

5) осуществить политическое, гражданское, этическое и экономическое развитие всех жителей муниципальных образований;

6) обеспечить достойные условия жизни для каждого жителя муниципального образования;

7) создать высокоэффективную систему социальной защиты населения, рассматривая социальную защиту в широком смысле как деятельность государства и муниципальных образований, направленную на обеспечение процесса формирования и развития полноценной личности, выявление и нейтрализацию негативных факторов, воздействующих на личность, создание условий для ее самоопределения и утверждения.

Анализируя процесс функционирования и развития системы местного самоуправления, целесообразно выделить основное противоречие. Это противоречие имеет форму отчуждения населения от публичной власти.

Процесс общественного развития в любой из подсистем общества – это процесс постоянного рождения, движения, трансформации, смягчения, преодоления конкретных форм отчуждения. Значимость отчуждения иногда выражают формулой «нет отчуждения – нет развития».

Отчуждение можно рассматривать как феномен, включенный в общий механизм исторического развития.

Отчуждение выступает одной из сторон общественного противоречия и в таком качестве способствует, стимулирует возникновение нового, т. е. новых форм, состояний социальных систем или протекающих в них процессов. Отчуждение часто понимается не только как негативный феномен, ему придается и определенный позитивный смысл. В проблеме отчуждения проявляются проблемы гуманизма, соотношения личности и общества, сущности и существования и т. д.

Труд, собственность, семья, формы социальной дифференциации, управление, государство можно рассматривать как определенные формы отчуждения, которые обладают рядом особенностей, детерминированных тем или иным типом общества. Отчуждение есть реальная проблема, выражающаяся в многообразии конкретных форм, образующих социальную действительность.

Преодоление отчуждения в истории философии рассматривалось через процесс самопознания духа. По Гегелю существуют три основные формы преодоления отчуждения. Первая – возникновение природы из духа. Отчуждение есть отрицательный, но необходимый момент развития. Возникновение природы и общества из духа не может осуществляться иначе, чем посредством отчуждения. Форма нового перед утверждением в качестве положительного выступает сначала как разрушительная, отрицательная сила.

Вторая форма – воспроизведение духа в общество, человеческую историю, социальные институты. Отчуждение – закономерный и противоречивый момент развития, который раскрывается через анализ переходов от одной исторической эпохи к другой. Отчуждение может выглядеть как скачок в развитии общества; его можно рассматривать как элемент развития. Иногда обществцивилизационное развитие рассматривается как процесс, включающий общественное разделение труда, отчуждение труда, возникновение собственности, становление социальной дифференциации общества (включая классы) и государства и т. д.

Третья форма – воплощение человеческого духа в деятельности и в продуктах труда.

Программу модернизации нередко рассматривают как программу догоняющего развития, а программу инновационного развития – как программу опережающего развития.

Нуждается в определении понятие «конкурентное местное самоуправление». Это местное самоуправление, которое: 1) полностью обеспечивает себя финансовыми и материальными ресурсами; 2) на территории муниципального образования обеспечена полная занятость трудоспособного населения; 3) услуги и работы, которые осуществляют местные органы самоуправления, оказываются на уровне развитых стран; 4) у каждого жителя муниципального образования имеются достойные условия для жизни.

В настоящее время конкурируют две цели в развитии муниципального образования: «евроремонт» и строительство нового.

В одном случае нужна модернизация, а в другом – инновационное развитие.

В субъекте Российской Федерации населению предоставляется около 120 государственных и муниципальных услуг, примерно треть из которых связана с социальной поддержкой и социальной защитой граждан¹.

Местное самоуправление должно ориентироваться на реальные потребности людей (Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г.). По-настоящему современным может считаться только общество, настроенное на непрерывное обновление, на постоянные эволюционные преобразования социальных практик, демократи-

¹ Артамонов А.Д. Формирование критериев эффективности государственного и муниципального управления: Автореф. дисс... докт. экон. наук. Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (макрэкономика). – СПб., 2008.

ческих институтов, представлений о будущем, оценок настоящего, на постепенные, но необратимые перемены в технологической, экономической, культурной областях, на неуклонное повышение качества жизни.

Пути реализации потребностей людей выражены в правах и законных интересах, поэтому задача местного самоуправления состоит в том, чтобы создать условия и обеспечить эти потребности. Вопросы местного значения должны быть ориентированы на обеспечение прав человека, которое гарантируется тремя видами публичной власти: федеральной, региональной и местной.

Очевидна необходимость предоставления населению, проживающему на территории разных муниципальных образований, одинакового объема услуг и работ независимо от доходов муниципального образования, а также от других существенных факторов, значительно варьирующихся по стране, считает В.В. Гришин².

Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов удовлетворения бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований, развитие политической и гражданской культуры населения.

Местное самоуправление содержит неисчерпаемый ресурс развития муниципального образования, общества и государства. Этот ресурс – его люди. Их привлечение к решению и реализации решений вопросов местного значения позволит повысить конкурентоспособность муниципального образования и государства.

Местное самоуправление по своему названию предполагает, что местные вопросы будет решать население. На практике во многих муниципальных образованиях эти вопросы решает администрация бюрократическим путем. Существующую проблему отчуждения населения от власти можно и нужно решить, переведя муниципальные образования и в целом государство на новый уровень развития. У каждого жителя муниципального образования существуют как бы два дома, для поддержания которых он обязан прилагать усилия лично. Первый дом – его квартира, а второй дом – населенный пункт (муниципальное образование), в котором он живет. Целесообразно провести инвентаризацию вопросов местного значения, которые решает администрация и представительный орган. Вначале можно выделить 30 % вопросов, которые будет решать население методом прямой демократии, затем через три – четыре года этот процент можно увеличить до 50 %, а затем через три года – до 80 % и т. д.

В комментарии приводятся правовые акты иногда полностью, но чаще в извлечениях. Это сделано в следующих целях: во-первых, для части населения эти правовые акты недоступны, как недоступны они и для части муниципальных служащих, например, сельских поселений; во-вторых, приводимые правовые акты конкретизируют комментируемую статью. Их пересказ комментатором бывает субъективным. Правовой акт приводится для того, чтобы избежать субъективизма.

Комментарий подготовлен при информационном содействии СПС «Гарант».

Для изучения методик модернизации муниципального образования на основе инновационных технологий читателям комментария можно посетить семинар, основанный на научной школе авторов в Московском Доме Знания (<http://www.crdz.ru/>).

² Гришин В.В. Конституционно-правовая модель местного самоуправления в Швеции: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008.

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

С 1 января 2009 г. завершился переходный период реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Это важнейший этап реформ в современной истории российского государства. Министерство регионального развития Российской Федерации с момента своего создания проводит мониторинг хода правоприменения Федерального закона № 131-ФЗ.

С 1 января 2010 г. Федеральный закон № 131-ФЗ реализуется в полном объеме во всех субъектах РФ. Всего с начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ было принято более 10 тыс. законов субъектов РФ, направленных на его реализацию. Большая часть из них направлена на установление границ муниципальных образований и наделение их соответствующим статусом.

Кроме того, в этот период было принято 523 681 правовых актов, в которых в той или иной степени затрагивалось местное самоуправление, включая 387 федеральных законов. За время, прошедшее после принятия Федерального закона № 131-ФЗ, на федеральном, региональном и местном уровнях была сформирована нормативная правовая база для осуществления местного самоуправления.

Территориальная организация местного самоуправления

До 1 марта 2005 г. законами субъектов РФ были установлены границы 24 316 муниципальных образований.

По данным Минрегионразвития, с 2006 по 2009 г. установлено 378 случаев изменения границ муниципальных образований. При этом в 2008 г. количество изменений границ в два раза превысило аналогичный показатель за 2006 г. (192 случая в 2008 г. против 93 в 2006 г.). Изменения границ проводились в 44 субъектах РФ.

Органы местного самоуправления в 303 случаях из 352 были инициаторами изменения границ муниципальных образований, в 35 случаях подобные процессы инициировали органы государственной власти субъектов РФ и только в 24 случаях – население. По решению судов различных инстанций границы муниципальных образований были изменены в 16 муниципальных образованиях.

С 2006 по 2009 г., по данным Минрегионразвития, установлено 338 случаев преобразования муниципальных образований. Из указанного количества преобразований в 324 случаях осуществлялось объединение муниципальных образований – в основном сельских поселений; в пяти случаях было осуществлено разделение муниципальных образований (в Свердловской, Оренбургской, Тульской и Рязанской областях, Республике Татарстан). Также с 2006 по 2009 г. девять городских округов были лишены статусов и преобразованы в городские поселения, при этом городские поселения статусом городских округов не наделялись.

Если на 1 января 2006 г. законами субъектов РФ были установлены границы 24 216 муниципальных образований, то на 1 марта 2009 г. на территории Российской Федерации образовано 24 035 муниципальных образований, из них: 506 городских округов, 1809 муниципальных районов, 1746 городских поселений, 19 738 сельских поселений и 235 внутригородских муниципальных образований.

При этом в 2007–2008 гг. существенно изменилась территориальная организация местного самоуправления в Калининградской области, вследствие чего городские округа были наделены статусом муниципальных районов с образованием на их территориях сельских и городских поселений. Количество муниципальных образований увеличилось с 36 до 88.

В Республике Башкортостан количество сельских поселений сократилось на 124 единицы.

В дальнейшем можно прогнозировать сокращение общего количества муниципальных образований по причине объединения сельских поселений. Например, в Вологодской области за укрупнение проголосовало население 66 поселений, которые объединились в 23 поселения. В результате число муниципальных образований области сократилось на 43 (стало 301 поселение). В 39 поселениях области решения об укрупнении не приняты (не поддержаны населением). С октября 2009 г. количество поселений сократилось на 64 и составило 280 муниципальных образований.

Организационно-территориальные проблемы

Во многих случаях вновь образованные поселения не решают вопросы местного значения, передавая свои полномочия муниципальным районам по соглашениям. Возможность заключения соглашений между районами и поселениями предусмотрена Федеральным законом № 131-ФЗ, но передать по такому соглашению можно исполнение только некоторых полномочий, а не вопросов местного значения. Однако повсеместное распространение получила практика передачи поселениями вопросов местного значения либо практически всех своих полномочий, что сводит на нет саму идею муниципальной реформы – решать большинство вопросов жизнеобеспечения на поселенческом уровне.

По данным Минрегионразвития, 17 758 поселений (82,2 %) в Российской Федерации заключили соответствующие соглашения с муниципальными районами. Это перераспределение носит «односторонний» характер в пользу муниципального района и на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления.

Новая, муниципальная система публичной власти не совпала с размещением предприятий и организаций, включая реорганизованные сельскохозяйственные предприятия, многие из которых либо исчезли, либо были существенно преобразованы. Границы муниципальных образований, которые установлены субъектами РФ фактически по границам административно-территориального деления, существующего с советских времен, не учитывают указанные выше существенные изменения в распределении экономического потенциала, людских ресурсов и другие изменения в организации жизнедеятельности на территориях. Отсутствует полноценная синхронность в реализации муниципальной реформы и других основополагающих реформ, в том числе аграрной. Поэтому часть созданных сельских поселений оказались лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования.

В разных регионах эта проблема решается по-разному. Например, в Ярославской и Тульской областях через референдумы идет процесс укрупнения муниципальных образований. В Свердловской области с самого начала реформы создали городские округа с центром в виде крупного городского или сельского населенного пункта. Тюменская область идет по пути постоянного увеличения доходов местных бюджетов через программное финансирование с целью достижения конкретных результатов на конкретной территории муниципалитета. В Новосибирской области, Хабаровском крае, Красноярском крае развивается межмуниципальное сотрудничество, создаются межмуниципальные хозяйствующие субъекты. В Ульяновской, Калужской, Тверской областях обучение кадров, активную работу советов муниципальных образований, рациональное распределение ресурсов ведут по каждому муниципалитету. В Ивановской области укрупнение осуществляется через организационные меры путем формирования представительных органов местного самоуправления в муниципальных районах, путем делегирования депутатов и глав входящих в этот район поселений, а также найма по конкурсу управляющего для всего района, который будет осуществлять межмуниципальные функции для поселений.

Формирование органов местного самоуправления

В муниципальных образованиях применяются различные формы организации органов местного самоуправления. По данным субъектов РФ, в 22 субъектах РФ в 83 поселениях (0,4 % всех сельских поселений) полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

В 170 муниципальных районах (9,4 % муниципальных районов) представительный орган формируется путем делегирования глав поселений и депутатов представительных органов поселений.

Такой способ формирования представительного органа муниципального района применяется во всех муниципальных районах Белгородской, Ленинградской областей, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Татарстан, в 25 из 26 муниципальных районах Ставропольского края.

В 1631 муниципальных районах (90,6 % муниципальных районов) формирование представительного органа муниципального района осуществляется путем избрания на муниципальных выборах.

В 60 субъектах РФ представительные органы всех муниципальных районов формируются на муниципальных выборах.

В Республике Карелия, Тюменской области, в 60 % муниципальных районов представительные органы формируются путем делегирования, а в 40 % районов – на муниципальных выборах. Представительные органы 98,8 % муниципальных образований Российской Федерации состоят из депутатов, избираемых на муниципальных выборах.

Согласно уставам муниципальных образований общая численность депутатов представительных органов составляет 251,8 тыс. человек. Из указанного количества на 1 марта 2009 г. было избрано 248,4 тыс. депутатов (98,5 %).

В городских округах избрано 94,9 % депутатов от установленной численности, в муниципальных районах – 97,3 %, в городских поселениях – 96,6 %, в сельских поселениях – 98,3 % депутатов.

На постоянной основе работают 7968 депутатов или 3,2 % от общего количества избранных депутатов.

В 13 981 сельских поселениях (70,8 % от всех сельских поселений) глава муниципального образования возглавляет и представительный орган, и местную администрацию, при этом на 1 июня 2008 г. это было в 13 138 сельских поселениях (66,2 % от всех сельских поселений).

В 67 % поселений глава избирается на муниципальных выборах, а в остальных 33 % – представительным органом из своего состава.

Всего с 2006 по 2009 г. установлено 1900 случаев досрочного прекращения полномочий глав муниципальных образований, при этом в 85 % случаев отставка происходит по собственному желанию (по состоянию здоровья, в связи с переходом на другую работу).

Местные администрации возглавляют выборные главы муниципальных образований в 20 тыс. муниципальных образованиях (83,5 %), по контракту назначаются главы администраций 16,5 % муниципальных образований. В Белгородской, Калужской, Ленинградской областях по контракту назначаются главы администраций более 90 % муниципальных образований, а в Республике Марий Эл во всех муниципальных образованиях. В целом за переходный период количество муниципальных образований, в которых главы администраций назначаются по контракту, увеличилось на 250 единиц, или на 1 %.

По Российской Федерации по контракту назначаются главы администраций 25 % городских округов, 36 % муниципальных районов, 33 % городских поселений, 13 % сельских посе-

лений. Также по контракту назначаются главы администраций всех внутригородских муниципальных образований, за исключением двух муниципальных образований г. Санкт-Петербурга.

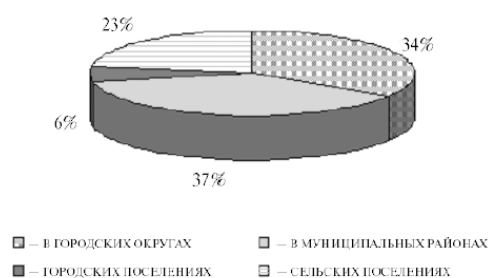
С 2006 по 2009 г. установлено 600 случаев досрочного расторжения контракта с главой местной администрации, при этом в 565 случаях – по соглашению сторон, в 35 случаях – в судебном порядке.

Муниципальная служба

На 1 января 2009 г. к категории «муниципальные служащие» относились 340,8 тыс. чел., что на 12 тыс. чел. больше, чем на 1 января 2008 г., и на 20 тыс. чел. больше, чем на 1 января 2007 г.

В среднем на один городской округ в Российской Федерации приходится 226,2 муниципальных служащих, на один муниципальный район – 70,5 муниципальных служащих, на одно городское поселение – 11,3, на одно сельское поселение – 3,9 муниципальных служащих.

Распределение муниципальных служащих по типам муниципальных образований



По данным субъектов РФ, наибольшая численность муниципальных служащих приходится на сельские поселения Московской области, Пермского края – в среднем 11 муниципальных служащих на одно сельское поселение. Меньше всего муниципальных служащих работает в сельских поселениях Смоленской области, Удмуртской Республики – около одного муниципального служащего на одно сельское поселение.

В 17 субъектах Российской Федерации на одно сельское поселение приходится от двух до трех муниципальных служащих.

В стране создается единая учебно-методическая база подготовки кадров для органов местного самоуправления. Создан Центр поддержки и сопровождения обучения и сеть из учебно-методических центров в субъектах РФ, по 12 центров на каждый субъект РФ, максимально приближенных к муниципальным образованиям и ориентированных на решение местных проблем. По состоянию на конец 2008 г. прошли учебу и переподготовку более 90 тысяч представителей органов местного самоуправления. Кроме того, создана Система дистанционного обучения, доступом к которой воспользовались более 12 тыс. слушателей.

В то же время для обеспечения кадрами местных администраций целесообразно было бы создание на федеральном уровне Академии местного самоуправления с филиалами во всех субъектах РФ. Создание 84 названных образовательных учреждений полностью решило бы проблему подготовки кадров для местного самоуправления.

Решение вопросов местного значения

Реализация переходных положений позволила органам местного самоуправления всех муниципальных образований с 1 января 2009 г. приступить к решению вопросов местного значения в полном объеме.

Соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения поселений заключаются во всех субъектах Российской Федерации.

Все 100 % поселений заключили соглашения с муниципальными районами в 15 субъектах Российской Федерации, что на 6 меньше чем в 2008 г.: еще в 22 субъектах Российской Федерации соглашения заключили более 90 % поселений.

По состоянию на 15 марта 2009 г. таким правом воспользовались 16 668 поселений (77 % от всех поселений Российской Федерации), из них 15 349 сельских поселений (77,8 %). По сравнению с данными на 1 июня 2008 г., количество поселений, заключивших соглашения, уменьшилось на 5 %, или 1190 единиц.

Существенно увеличилось количество поселений, решающих все вопросы местного значения самостоятельно. Около 70 % поселений, заключивших соглашения, передают на их основе органам местного самоуправления муниципальных районов полномочия по решению от 1 до 5 вопросов местного значения, 22 % поселений – от 6 до 10 вопросов местного значения, 7,5 % – от 11 до 20 вопросов местного значения, 3 % – более 20 вопросов местного значения. По сравнению с данными на 1 июня 2008 г. сократилось количество поселений, передающих органам местного самоуправления муниципальных районов полномочия по решению более 5 вопросов местного значения.

Все вопросы местного значения переданы на уровень муниципальных районов в 65 поселениях: в 57 поселениях Республики Бурятия, семи поселениях Калининградской области (36 тыс. человек и 79 работников органов местного самоуправления), одном поселении Смоленской области (45 тыс. человек, 24 работника органов местного самоуправления).

В целом по Российской Федерации на уровень муниципальных районов наибольшее количество поселений передает следующие вопросы местного значения:

- формирование и исполнение бюджетов поселений;
- организация библиотечного обслуживания населения;
- создание условий для организации досуга;
- обеспечение условий для развития на территории поселений физической культуры и массового спорта;
- утверждение генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки;
- создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб;
- осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке;
- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью.

В то же время городские и сельские поселения осуществляют самостоятельно такие вопросы, как: установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения; владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселения; обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселения; организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.

Реализация антикризисных мер в муниципальных образованиях

Муниципальная реформа предполагает эффективное взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления. В условиях выхода из финансово-производственного кризиса на территориях муниципальных образований одним из важнейших вопросов является повышение эффективности взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления. Практически во всех субъектах РФ созданы антикризисные штабы при высших должностных лицах субъектов РФ. Рабочими группами муниципальных образований разработаны и реализуются планы мероприятий по обеспечению социально-экономической стабильности на 2009–2014 гг.

В рамках принятых планов мероприятий муниципальными рабочими группами на территориях соответствующих муниципальных образований: проводится еженедельный мониторинг ситуации с кредитованием организаций, обеспечением продовольственными товарами повседневного спроса и уровнем цен на них, транспортными и коммунальными услугами, состояния рынка труда, своевременности и полноты выплаты заработной платы в организациях; реализуются меры поддержки малого и среднего бизнеса; осуществляется взаимодействие со средствами массовой информации; и т. д.

В Ханты-Мансийском автономном округе постоянно действующие антикризисные штабы (комиссии) созданы в 13 городских округах (100 %), в девяти муниципальных районах (100 %), в шести городских поселениях (23 %), в 26 сельских поселениях (45 %).

Например, в **Удмуртской Республике** рабочие антикризисные группы созданы в пяти городских округах и 25 муниципальных районах, которые еженедельно рассматривают возникающую ситуацию и докладывают о тенденциях в республиканский штаб.

В Республике Марий Эл антикризисные штабы созданы в трех городских округах (100 %), в 14 муниципальных районах (100 %), в 16 городских поселениях (100 %), в 140 сельских поселениях (100 %).

В каждом муниципальном образовании утверждены планы работы комиссий, проводятся заседания по утвержденным планам работы.

Сформирован перечень системообразующих предприятий реального сектора экономики каждого муниципального района, утверждены мероприятия по поддержке системообразующих предприятий.

Во всех муниципальных районах Республики Марий Эл проводится мониторинг:

основных показателей деятельности предприятий реального сектора экономики, в том числе по производству продукции, финансовому состоянию предприятий, задолженности по заработной плате, занятости;

потребительских цен на социально значимые продовольственные товары, на нефтепродукты, на стоимость одного кв. м жилья на первичном, вторичном рынке (еженедельно);

крупных инвестиционных проектов, реализуемых на территории муниципальных образований;

состояния рынка труда и социальной поддержки граждан.

Кроме того, в каждом муниципальном образовании Республики Марий Эл ведется мониторинг государственной поддержки предприятий реального сектора экономики, в том числе малого и среднего бизнеса, предприятий сельского хозяйства в рамках реализации республиканской целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Республике Марий Эл на 2008–2012 годы».

В целях усиления контроля за выполнением требований трудового законодательства в части своевременной выплаты заработной платы и при проведении мероприятий по сокращению численности и штата работников администрациями муниципальных образований Республики Марий Эл проводятся заседания межведомственных комиссий при администрациях муниципальных образований по вопросам укрепления дисциплины оплаты труда и уплаты единого социального налога и страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию с руководителями предприятий и организаций, допустивших нарушение дисциплины оплаты труда. Представители администраций муниципальных образований регулярно выезжают на предприятия с целью проверки фактического состояния дел по выплате заработной платы и соблюдения трудового законодательства при сокращении численности и штата работников.

Центры занятости населения в городских округах и муниципальных районах республики осуществляют меры по разработке программ организации общественных работ, создания рабочих мест, в том числе для временной занятости подростков в свободное от учебы время. В Волжском, Килемарском, Горномарийском, Сернурском, Мари-Турекском муниципальных районах названные программы приняты. Находятся на заключительной стадии разработки программы в городских округах «Город Йошкар-Ола» и «Город Волжск», в Звениговском, Куженерском, Новоторъяльском, Оршанском и Юринском муниципальных районах.

Во всех муниципальных образованиях Республики Марий Эл и крупных трудовых коллективах 2 апреля 2009 г. был проведен День информирования населения по обсуждению Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г. В соответствии с распоряжением Президента Республики Марий Эл в трудовые коллективы сельских и городских поселений выехали группы информирования населения, в состав которых вошли руководители министерств и ведомств, ответственные должностные лица органов государственной власти и управления. Группы информирования для встреч с населением сформированы также на уровне муниципальных образований.

На проходящих встречах до населения доведена информация о мерах, принимаемых Правительством Республики Марий Эл, администрациями муниципальных образований по повышению устойчивости развития реального сектора экономики, выполнению социальных обязательств, снижению напряженности на рынке труда.

Итоги проведенного мероприятия доводятся до населения через районные и городские средства массовой информации.

Во многих муниципальных образованиях организуются новые рабочие места, прежде всего за счет организации и проведения оплачиваемых общественных работ. В ряде муниципальных образований граждане привлекаются, как правило, к уборке территорий, при этом в ряде муниципальных образований граждане задействованы в рамках реализации Федерального закона от 21 июля 2007 г. № 185 «О фонде содействия реформированию ЖКХ», в части уборки чердаков, подвалов, иных подготовительных работ к капитальному ремонту.

В муниципальных образованиях Российской Федерации прослеживается следующая тенденция по реализации антикризисных мер:

в значительном количестве сельских поселений, передавших на основе соглашений значительное количество полномочий по решению вопросов местного значения самостоятельных антикризисных мер не разрабатывается, вся информация и полномочия по принятию решений сконцентрированы на уровне муниципальных районов;

в ряде муниципальных образований реализация антикризисных мер сводится к мониторингу социально-экономических показателей и к ожиданию помощи, прежде всего финансовой из вышестоящих бюджетов;

в более крупных муниципальных образованиях созданы антикризисные штабы (комиссии), разрабатываются планы по стабилизации социально-экономического развития, минимизации последствий кризиса, включающие в себя, как правило, меры по содействию занято-

сти населения, по развитию малого и среднего предпринимательства, оптимизации бюджетных расходов³.

Таким образом, современная модель местного самоуправления в Российской Федерации характеризуется следующими чертами:

она включает двухуровневую модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;

в ней разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;

установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;

созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне;

законом урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества;

предусмотрено создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших Единое общероссийское объединение муниципальных образований (Объединенный конгресс муниципальных образований, ОКМО).

³ Более подробно см.: Информация Министерства регионального развития Российской Федерации «Предварительные итоги переходного периода реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"».

Разграничение вопросов ведения между органами государственной и муниципальной власти

Одной из проблем регулирования перечня вопросов местного значения остается форма этих вопросов. Так, например, к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта. Территорию муниципального района образуют в том числе территории входящих в его состав поселений. Указанный вопрос на практике может привести к дублированию полномочий и смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района в указанной сфере.

Предусмотренное как вопрос местного значения содействие в развитии сельскохозяйственного производства дублирует полномочие субъектов Российской Федерации в сфере поддержки сельскохозяйственного производства, установленное Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

По-прежнему остается неурегулированным вопрос об охране общественного порядка как вопрос местного значения. Нуждаются в уточнении и другие вопросы местного значения.

Практика показала, что муниципалитеты нередко берут на себя решение значимых для населения вопросов за счет собственных, и без того недостаточных, доходов.

Механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, включая механизм передачи соответствующих ресурсов, нуждается в совершенствовании.

В частности, недостатками являются:

несвоевременное перечисление из федерального бюджета субвенций на исполнение органами местного самоуправления федеральных полномочий, например первичного воинского учета в муниципальных образованиях;

неучастие поселений, обладающих необходимым потенциалом, в исполнении государственных полномочий (например, функции социальной защиты в крупных городах);

отсутствие модельных методик (рекомендаций) для регионов по определению затрат и расчета субвенций на реализацию государственных полномочий.

Нередко вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, органы местного самоуправления решают в силу прямого указания в отраслевых законах:

учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;

согласование переустройства и перепланировок жилых помещений;

финансирование органов внутренних дел;

регистрация граждан по месту жительства;

снос аварийных многоквартирных жилых домов в случае непринятия соответствующих решений собственниками;

формирование участков под многоквартирными жилыми домами; постановка на учет бесхозяйных объектов и многие другие.

Поскольку данные вопросы не отнесены к вопросам местного значения и не обозначены как переданные государственные полномочия, существует проблема их финансирования и порядка исполнения.

Федеральное законодательство не всегда учитывает распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований. Примером этому может служить наделение органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не раз-

граничена, при сохранении всех градостроительных полномочий за органами местного самоуправления поселений.

Иногда при установлении обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения государство не наделяет их необходимыми полномочиями. Например, устанавливая земельный налог, местное самоуправление фактически лишено полномочий по его администрированию, так как они полностью принадлежат налоговым органам и другим государственным органам (в частности, в сфере установления кадастровой стоимости участков). То же касается вопросов охраны окружающей среды, где у местного самоуправления имеются лишь обязанности, но нет никаких контрольных полномочий, и ряда других вопросов.

Остается нерешенной проблема соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления. Доля местных налогов в структуре налоговых доходов составляет, по данным Минфина России, 12,2 %. Остальные источники передаются в виде нормативов отчислений от федеральных и, по усмотрению субъекта Российской Федерации, – от региональных налогов.

При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80 % земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога; выпадающие доходы не компенсируются. Совсем недавно в ходе совещания в Центральном федеральном округе в городе Курчатове Курской области заместитель главы этого муниципального образования задал вопрос: к кому обращаются органы государственной власти, призывая эффективно использовать землю, если из 5 тыс. га земли только 40 га принадлежит муниципалитету и 0,7 га – области. Причем эти земли находятся под школами, больницами и тому подобными объектами.

Особенностью формирования доходной базы местных бюджетов в 2007 г. оставалась высокая зависимость от финансовой помощи. Доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов достигла 58 %. Формирование доходов местных бюджетов осуществляется главным образом за счет регулирования и выравнивания. Сложившаяся система межбюджетных отношений оставляет мало самостоятельности муниципальным образованиям, особенно поселениям.

При этом, по данным Минфина России, в целом по Российской Федерации большинство местных бюджетов исполнены с профицитом (59 %). Однако в данных Минфина России отражаются фактически произведенные расходы местных бюджетов, но не учитываются (и даже не определены) реальные потребности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

Повысить эффективность местного самоуправления может разработка методических рекомендаций по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав. Необходимо как можно быстрее разработать нормативы финансирования на каждого жителя поселения **для выполнения каждого вопроса местного значения.**

Сложившаяся схема распределения налогов недостаточно стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти.

Необходимо расширять практику дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных и федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации. Так, в 2007 г. переданные

субъектами РФ налоги обеспечили дополнительное поступление в местные бюджеты 95,8 млрд руб., в том числе 37,8 млрд руб. от налога на доходы физических лиц.

Предлагается ввести как постоянно действующую норму переходного периода, позволяющую заменить дотации из регионального фонда финансовой поддержки дополнительными нормативами не только от налога на доходы физических лиц, но и от других федеральных и региональных налогов и сборов.

Обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований является основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат.

Другим важным условием для инновационного развития муниципалитетов и их экономики является создание общероссийской системы муниципальной *статистики*, в формировании которой должны принимать участие не только соответствующие федеральные органы власти, но и сами муниципальные образования, в том числе посредством региональных советов муниципальных образований как центров межмуниципального сотрудничества.

Для решения этой задачи необходима выработка на федеральном уровне общегосударственного статистического инструментария и закрепление за органами местного самоуправления соответствующего полномочия с передачей необходимых ресурсов.

Финансово-экономические основы местного самоуправления. Формирование муниципальной собственности

Правовые основы этого процесса требуют дальнейшего развития. Постоянное расширение и уточнение перечня вопросов местного значения приводит к необходимости уточнить в ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ состав объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности.

Целесообразно отказаться от жесткой регламентации в указанной статье видов имущества, которыми могут владеть муниципалитеты. Общеизвестно, что сдача в аренду муниципального имущества в условиях несбалансированности местных бюджетов выступает важным источником их пополнения.

Требует корректировки срок разграничения и перераспределения имущества между муниципальными образованиями, субъектами РФ и Российской Федерацией. Основной проблемой является то, что муниципальные районы не передают необходимое поселениям имущество. По данным Минрегионразвития, по состоянию на 1 июля 2008 г. все виды имущества в соответствии со ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ разграничены между муниципальными районами и территориально входящими в их состав поселениями только в 22 субъектах Российской Федерации (из 83, существующих в настоящее время). Причиной этого являются громоздкие и затратные процедуры формирования, учета и регистрации прав.

Весьма важной проблемой является **осуществление территориального планирования и градостроительного зонирования**. По информации Счетной палаты Российской Федерации, на 1 января 2008 г. документы территориального планирования были утверждены только в 13 % от общего числа муниципальных образований.

Острейшей проблемой остается **формирование и обучение кадров муниципальных служащих**, особенно для исполнения полномочий на поселенческом уровне, хотя уже третий год реализуется правительственная программа обучения муниципальных служащих. В Послании Президента Российской Федерации отмечено, что в сегодняшней России системе управления и социальных услуг нужна новая методика формирования кадрового резерва, которая позволила бы привлечь в органы государственного, муниципального управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей. По поручению Президента должна быть разработана программа подготовки резерва управленческих кадров, включающего также и муниципальный уровень.

Государству необходимо решать и другие вопросы, связанные с законодательным регулированием статуса тех людей, которые обеспечивают отправление местной власти.

Однако до сих пор не урегулирован вопрос о статусе выборных лиц местного самоуправления. Актуальность проблемы подтверждается многочисленными законодательными инициативами, поступающими из регионов (более двух десятков), обращениями за разъяснением положений закона, а также обширной судебной практикой.

Недостаточно эффективно осуществляется **информационное обеспечение реформы местного самоуправления** и доступ граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления. По данным Минрегионразвития, только 1289 муниципальных образований (из 24 154, существовавших по состоянию на 1 ноября 2007 г.) имеют собственный интернет-портал или интернет-страницу. Кроме того, с участием городских и сельских поселений учреждено только 25 печатных средств массовой информации. Объединенным конгрессом муниципальных образований в настоящее время совместно с Северо-Западным федеральным округом реализуется проект в целях содействия решению этого вопроса.

Механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления был введен в 2008 г. Реализация этого механизма в значительной степени зависит от внедрения принципов и процедур управления по результатам разработки и внедрения стандартов муниципальных услуг, административных регламентов в местной администрации, оптимизации функционирования органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорных функций, формирования необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения местного самоуправления.

В Послании Президента Российской Федерации отмечается, что «нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства... доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению».

Созданы и активно работают советы по вопросам местного самоуправления при Президенте РФ, Председателе Совета Федерации, Председателе Государственной Думы ФС РФ.

Не решены следующие правовые и организационные проблемы местного самоуправления:

объем налогов и собственные источники доходов муниципальных образований недостаточны для того, чтобы все местные вопросы могли эффективно решаться;

население в целом, в том числе учитывая активность на муниципальных выборах, не очень хорошо понимает и не очень хорошо воспринимает новую власть, которая на самом деле должна работать на них;

собственные доходы муниципальных образований составляют незначительную долю в структуре доходов, когда 50–60 %, а порой и более приходится на безвозмездные перечисления из вышестоящих бюджетов;

местные налоги – земельный налог, налог на недвижимое имущество физических лиц – составляют малую долю в налоговых доходах местных бюджетов поселений. Этому способствует несколько причин. В частности, не зарегистрированы права собственности на частные дома, земельные участки и иное недвижимое имущество отдельных граждан в Федеральной регистрационной службе, а значит, они не могут рассматриваться в качестве объектов налогообложения. Существуют и проблемы со сбором этих налогов;

при существующей системе межбюджетных отношений органы местного самоуправления не в состоянии решить в надлежащей мере все закрепленные за ними вопросы местного значения. С каждым годом этот перечень вопросов местного значения расширяется. Если в первоначальной редакции за поселением было закреплено только 22 вопроса местного значения, то в настоящее время это 33 вопроса;

органы местного самоуправления поселений, осознавая невозможность решения непосредственно своих вопросов местного значения, заключают соглашение с органами местного самоуправления муниципальных районов. При этом передаются не только отдельные полномочия по решению какого-то отдельного вопроса местного значения, но и сами вопросы местного значения. Это также свидетельствует о том, что перечни вопросов местного значения должны быть подвергнуты ревизии;

существует сложный порядок внесения изменений в устав. Целесообразно упростить систему внесения поправок в уставы муниципальных образований в части приведения их в соответствие с действующим законодательством;

вернуть распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления сельских поселений;

законодательно закрепить право собственности сельских поселений на земельные участки, которые были переданы в ведение до вступления в силу Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ;

вести стандарты социальной обеспеченности в целом по России, по федеральным округам, по субъектам РФ;

принять закон о финансовых основах местного самоуправления.

Несмотря на завершение создания системы местного самоуправления существуют правовые и другие проблемы, **требующие дальнейшего совершенствования законодательства о местном самоуправлении.**

Первая проблема – создание условий для обеспечения **самодостаточности муниципальных образований.** Как следует из Сводной аналитической записки Счетной палаты Российской Федерации по результатам экспертно-аналитического мероприятия «Обеспечение реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2007 г., остается реальной несбалансированность местных бюджетов: лишь около половины расходов муниципальных образований фактически обеспечены доходами. За 2007 г. доля межбюджетных трансфертов в объеме всех доходов местных бюджетов достигла 58 %. Налоговые и неналоговые доходы в структуре собственных доходов местных бюджетов не превышают в среднем 42 %. Наблюдается существенная дифференциация указанного показателя по субъектам Российской Федерации.

Другая проблема – совершенствование схемы распределения налогов. Многие муниципальные образования вместо режима активного поиска дополнительных ресурсов и источников пополнения местных бюджетов переходят в режим пассивного ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти путем дальнейшего совершенствования налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации.

Необходимо более четкое представление о финансовых потребностях местного самоуправления. Целесообразно на федеральном уровне разработать методические рекомендации по способам и методологии определения размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, а также провести исследования по нормированию расходов, в том числе расходов на управление.

Нужно проводить периодическое обучение глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления по формированию, ведению и использованию реестра расходных обязательств – как инструмента рационализации расходов и повышения эффективности муниципального управления.

Важно с целью методического обеспечения представительных органов муниципальных образований разработать по каждому вопросу местного значения модельные правовые акты, обеспечивающие установление расходных обязательств муниципальных образований.

Полезно создать систему стимулирования муниципалитетов к развитию своей доходной базы, реализации комплексных программ устойчивого социально-экономического развития территорий. Установление долговременных критериев оценки и объективных индикаторов муниципального развития позволит повысить информационную открытость органов местного самоуправления, усилить их ответственность перед избирателями, успешно решать задачи расширения и популяризации положительного опыта и лучшей муниципальной практики.

Нужен механизм балансировки местных бюджетов. Нередко расширение перечня вопросов местного значения не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством.

Муниципалитеты вынуждены брать на себя решение вопросов, важных для населения: нотариат; опека и попечительство; капитальный ремонт жилых домов; создание служб неотложной медицинской помощи и других.

Еще одной проблемой в этой сфере стало предоставление на федеральном уровне льгот по региональным и местным налогам без надлежащей компенсации выпадающих доходов региональных и местных бюджетов. Так, например, значительное число земельных участков, кото-

рые могли бы служить важным источником доходов для местных бюджетов, освобождены от уплаты земельного налога. В связи с этим представляется необходимым рассмотрение вопросов как о целесообразности сохранения льгот для некоторых категорий плательщиков, так и о компенсациях из федерального бюджета выпадающих доходов региональных и местных бюджетов.

Дальнейшей законодательной регламентации и детализации требует установленный в Федеральном законе № 131-ФЗ механизм взаимодействия и делегирования полномочий между видами муниципальных образований. По разным причинам, в том числе из-за отсутствия финансовых средств и квалифицированных кадров у поселений и определенного нежелания разрешать возникающие проблемы другими способами, этот механизм, первоначально задуманный как подлежащий применению в исключительных случаях для оптимизации решения вопросов местного значения поселений и районов, стал использоваться повсеместно для максимального сокращения полномочий поселенческого уровня местного самоуправления. При этом складывающаяся практика заключения соглашений в ряде случаев не соответствует бюджетному законодательству и законодательству в области местного самоуправления, а также здравому смыслу, поскольку, во-первых, передача полномочий происходит без одновременного предоставления предусмотренных субвенций бюджетам района от поселений, во-вторых, зачастую по таким соглашениям передаются не полномочия, а вопросы местного значения, и, в-третьих, абсолютно не обоснованны и не эффективны расходы на содержание значительной части муниципалитетов поселенческого вида, делегировавших практически все свои полномочия районам.

Важный вопрос укрепления финансово-экономической основы местного самоуправления – это формирование муниципальной собственности. В законодательстве определены правовые основы этого процесса. Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих оперативного решения. Например, постоянно меняющийся перечень вопросов местного значения требует соответствующей корректировки и перечня имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, что делается далеко не всегда. Учитывая правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, а также всю многогранность деятельности муниципалитетов, эффективнее сделать открытым перечень муниципального имущества.

Требуют продления сроки разграничения имущества между муниципальными образованиями, субъектами РФ и Российской Федерацией, поскольку практика реализации норм, регулирующих порядок такого разграничения, свидетельствует о необходимости его существенного упрощения в части решения вопросов формирования и учета передаваемых объектов, регистрации прав на них. Целесообразно установить, что обязанности по приватизации и перепрофилированию неиспользуемого имущества наступают после исполнения обязанностей по разграничению прав собственности на него между разными публичными образованиями, что весьма актуально для решения вопросов передачи муниципального имущества от муниципальных районов поселениям.

Реальной проблемой является осуществление территориального планирования и градостроительного зонирования. Согласно федеральному законодательству органы местного самоуправления не позднее 1 января 2010 г. должны утвердить документы территориального планирования и правила землепользования и застройки. В противном случае становится невозможным строительство объектов в поселениях. Однако отсутствие средств в местных бюджетах на проведение проектно-изыскательских работ, а также недостаточное количество специализированных учреждений, выполняющих такие работы, ставит эту задачу под угрозу срыва. По информации Счетной палаты Российской Федерации, на 1 января 2008 г. документы территориального планирования были утверждены менее чем в 4 тысячах муниципальных образований (13 % от их общего количества). Поэтому необходимо скорректировать требова-

ния законодательства о сроках составления генеральных планов и правил землепользования и застройки и предусмотреть либо целевое выделение средств для финансовой помощи территориям из федерального бюджета, либо реализацию федеральной целевой программы по подготовке документов территориального планирования поселений.

Целесообразно решить вопрос о продлении срока исполнения обязанности по описанию и утверждению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства, предусмотренной в переходных положениях действующего Федерального закона № 131-ФЗ.

За органами местного самоуправления нередко закрепляются полномочия, реализация которых не относится к решению вопросов местного значения. В Законе Российской Федерации «О праве граждан на передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» установлено, что в населенных пунктах, в которых отсутствуют уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, регистрацию граждан осуществляет местная администрация. Таким образом, органы местного самоуправления обязываются осуществлять указанное государственное полномочие за счет средств местных бюджетов, что не соответствует конституционным принципам и нормам Федерального закона № 131-ФЗ. На органы местного самоуправления возложены полномочия по ведению учета всех категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий; согласованию переустройства и перепланировки жилых помещений независимо от вида собственности; сносу аварийных многоквартирных жилых домов в случае непринятия соответствующих решений собственниками; созданию условий для управления многоквартирными домами; формированию участков под многоквартирными жилыми домами; постановке на учет бесхозных объектов и другим. Реализация указанных полномочий требует значительных затрат и осуществляется за счет средств местных бюджетов зачастую в ущерб решению вопросов местного значения.

Проблемными нередко считают вопросы местного значения – предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, гражданскую оборону. Эти вопросы относятся к предметам ведения государства, для их решения создается единая система органов. В связи с этим, а также в виду исключительной значимости этих вопросов по ним осуществляется специальное правовое регулирование, при этом не могут устанавливаться муниципальные минимальные социальные стандарты, не может осуществляться самостоятельная деятельность органов местного самоуправления, как это предусматривается для вопросов местного значения. А затраты на исполнение полномочий по указанным вопросам составляют значительную часть местных бюджетов.

Немало нареканий со стороны муниципальных образований вызывает организация статистического учета и налогового администрирования. Вопреки логике органы местного самоуправления оказались лишены полномочий в сфере налогового администрирования, но зато вынуждены подменять или дублировать органы государственной статистики. Нормы о предоставлении статистических данных органам государственной власти используются не для получения данных муниципальной статистики, а для возложения на органы местного самоуправления без соответствующих субвенций государственных полномочий по ведению статистического учета и обработке статистических данных. В результате отвлекается значительная часть рабочего времени муниципальных служащих.

Дальнейшей регламентации в законодательстве требует реализация муниципалитетами отдельных вопросов местного значения в сферах, где имеются схожие полномочия органов государственной власти (предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации). К числу таких полномочий, например, относятся: транспортное обслуживание населения; поддержка сельскохозяйственного производства; деятельность аварийно-спасательных служб и другие.

Развитие науки о местном самоуправлении

Местное самоуправление изучается многими науками, среди которых основными являются социология, политология, социальная философия, правовые науки, включая муниципальное право, социальная психология, экономика, менеджмент и другие.

С конца XIX века появились три альтернативных концепции местного самоуправления: общественная, государственная и хозяйственная. Они раскрываются в работах Н. Гербера, Р. Моля, Л. Штейна, Р. Гнейста, Г. Еллинека, Дж. Милля, О. Баррота, А. де Токвиля, А. Васильчикова, А. Градовского, В. Безобразова и др.⁴ (библиография приводится по работе В.Д. Нечаева).

С 1950 по 1970 г. проблемами местного самоуправления успешно занимались следующие ученые: Г. Алдерфер, С. Нигам, Ч. Адриан, П. Аллум, М. Кассельман, А. Рахман, Дж. Голдсмит, Г. Гандерсон и др.⁵

Во второй половине 1970-х – 1990-е гг. были проведены исследования в связи с реформами территориального управления в странах Европы (Франция, Италия, Бельгия и др.), направленными на децентрализацию и развитие местного самоуправления. Это исследования таких авторов, как Е. Мартин-Харлофф, Р. Родес, Ф. Кжелберг, Р. Нанетти, Е. Пейдж, С. Тарроу, О. Оффердал, Р. Патнэм, О. Нортон⁶.

Заслуживают внимание исследования, проведенные в 1990-х гг., посвященные развитию институтов местного самоуправления в условиях посткоммунистического политического транзита⁷.

⁴ Gerber N. Arsen Naturrecht. Berlin, 1871; Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства. Вып. 1. СПб., 1871; Штейн Л. Учение об управлении и правоуправлении / Пер. с нем. СПб., 1874; Гнейст Р. История государственных учреждений Англии / Пер. с нем. С.А. Венгерова. М.: Типография В.Ф. Рихтер, 1885; Он же. Правовое государство и административные суды Германии / Пер. с нем. Ф.С. Фустова / Под ред. М.И.Свешникова. СПб.: Типография В. Безобразова и Ко, 1896; Еллинек Г. Общее учение о государстве, право современного государства/ Пер. с нем. 2-е изд. СПб., 1908; Милль Дж. Представительное правление. СПб.: Популярная научная библиотека, 1907; Barrot O. De la centralization et de ses effets. Paris. 1870; Токвиль А. Демократия в Америке / Пер. с франц. М.: Прогресс – Литера, 1994; Васильчиковъ А. О самоуправление. Сравнительный обзор русскихъ и иностранныхъ земскихъ и общественныхъ учреждений. В 3-х тт. Т.1. СПб.: Типография Г. Мюллера, 1869; Т.2. СПб.: Типография Э. Праца, 1870; Т. 3. СПб.: Типография Э. Праца, 1871; Градовский А.Д. Начала русского государственного права. Часть III. Органы местного управления // Градовский А.Д. Собрание сочинений. Издание второе. Т. 9. СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1908; Безобразовъ В.П. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб.: Типография В. Безобразова и К^о, 1882; Он же. Земскія учреждения и самоуправление. М.: Издание Катковъ и К^о, 1874.

⁵ Alderfer H.F. Local Government in Developing Countries. NY, Toronto, L: McGraw-Hill Book Company, 1964; Nigam S.R. Local Government (England, France, USA, USSR and India). New Delhi: S.Chand & Co (Pvt) LTD, 1975; Adrian Ch.R. State and Local Government. 3-rd ed. NY: McGraw-Hill, 1972; Allum P. Politics and Society in Postwar Naples. L.: Cambridge University Press, 1973; Kesselman M. The Ambiguous Consensus. NY: Knopf, 1967; Rahman A.T.R. Rural Institutions in India, Pakistan // Comparative Local Politics. A Systems-Function Approach / ed. by J. Goldsmith and C. Gunderson. Boston: Holbrook Press, Inc., 1973. P. 150–167; Goldsmith J., Gunderson G. Introduction to Comparative Local Politics // Comparative Local Politics. A Systems-Function Approach. / ed. by J. Goldsmith and C. Gunderson. Boston: Holbrook Press, Inc., 1973. P. 1–18.

⁶ Martin Harloff E. The Structure of Local Government in Europe. Hague: International Union of Local Authorities, 1987; Rhodes R.A.W. Control and Power in Central-Local government Relations. Alder-Shot: Grower, 1981; Kjellberg F. Local Government and The Welfare State: Reorganization in Scandinavia // The dynamics of institutional change / Ed. by F. Kjellberg. London: Verso, 1988. P. 67–101; Nanetty R.Y. Growth and Territorial Policies: The Italian Model of Social Capitalism. L.: Frances Pinter, 1988; Page E.C. Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government. Oxford: Oxford University Press, 1991; Tarrow S. Between Center and Periphery: Grassroots Politicians in Italy and France. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1977; Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы // Политические исследования. 1999. № 50 (2). С. 155–167; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М.: Ad Marginem, 1996; Negrier E. The Chening Role of Franch Local Government // West Europeanian Politics. 22(4), Okt. 1999. P. 120–140; Local Government in Europe. Trends and Developments / ed. by R. Batley, R. Stoker. Hampshire, London: Macmillan, 1991; Norton O. International Handbook of Local Government. A Comparative Analysis of Democracies. Aldershot: Edward Elgar, 1994.

⁷ Decentralization of the Socialist State / ed. by Bird R. M., Ebel R. D., Wallich Ch. I. Washington, DC: World Bank, 1995; Dunn J., Wetzal D. Decentralization in Former Socialist Economics // Paper presented to National Tax Association, October 1999.

Кроме перечисленных работ необходимо учитывать труды следующих исследователей: Дж. Марча, Й. Олтена, Д. Норта, Э. Острома, Б.Г. Питерса, П. Хэлла, Р. Тэйлора, Дж. Блом-Хансена, Д. Веймера, Б. Ротстайна, С. Патрушева, П. Панова, Дж. Бьюкенена и Г. Таллока, М. Дюверже, Р. Таагеперы, М. Шугарта, Дж. Кэрри, Г. Экштайна, К. Шепсла, Дж. Найта, О. Оффердала, Р. Патнэма, Г. Вайтэйкера, В. Гельмана⁸.

Российские исследователи Г. Барабашев, Ю. Тихомиров, В. Фадеев определяли местное самоуправление как институт гражданского общества. М. Баглай, Б. Габричидзе, М. Краснов, А. Слива, В. Чиркин, Г. Атаманчук трактуют местное самоуправление как промежуточный государственно-общественный институт⁹.

Кроме того, проблемы местного самоуправления рассматриваются в трудах следующих авторов: Н. Бондаря, С. Зинченко, А. Кармолицкого, Ю. Козлова, И. Муравьева, В. Фадеева, В. Мирошника; И. Горфинкеля, В. Скутина и Т. Скутиной, И. Умновой-Конюховой; С. Авакьяна, Н. Бондаря и М. Чернышева, А. Большакова, Т. Бялкиной, А. Осипова, Е. Пахомова, Е. Шугриной, Ю. Новиковой и Н. Кирилловой, Г. Чернихиной; Г. Курляндской; Ж. Тощенко, Г. Цветковой, Т. Цыбикова; Д. Тихонова; Е. Грищенко, В. Мокрого, С. Собянина, А. Воронкова, И. Мерсияновой; О. Алексеева, С. Трунова, П. Лапшева, Л. Артемьевой, В. Кирпаля, В. Лексина, А. Ситникова, А. Швецова, С. Митрохина, В. Тимошенко; Л. Аникина, В. Гельмана, Л. Гильченко, В. Мокрого, С. Рыженкова, О. Сенатовой и А. Касимова, Т. Говоренковой, А. Жукова и Д. Савина, С. Самодина, С. Смолия; С. Собянина и В. Черникова; и других.

Toronto, 1999.

⁸ *March J., Olsen J.* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78. № 3. P. 735–738; *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. Москва: Начала, 1997; *Ostrom E.* Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework // *Theories of Policy Process* / Ed. by P. Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999. P. 35–55; *Питерс Б.Г.* Политические институты: вчера и сегодня // *Политическая наука: новые направления* / Под ред. Р. Гудина, Х.Г. Клингемана. М.: Вече, 1999. С. 218–232; *Hall P.A., Taylor R.C.R.* Political science and the four new institutionalism // *Political Studies*. 1996. Forthcoming; *Blom-Hansen J.A.* «New Institutional» Perspective on Policy Networks // *Public Administration*. 1997. Vol. 75. P. 669–693; *Grafford S.E.S., Ostrom E.* The Grammar of Institutions // *American Political Science Review*. 1995. Vol. 89. P. 582–600; *Помстайн Б.* Политические институты, общие проблемы // *Политическая наука: новые направления* / Под ред. Р. Гудина, Х.-Г. Клингемана. М.: Вече, 1999. С. 149–180; *Панов П.В.* Теории политических институтов: Учеб. пособие для вузов / П.В. Панов. Пермь, 2004; *Патрушев С.В.* Институционализм в политической науке: Этапы, течения, идеи, проблемы // *Забежная политология в XX столетии. Сб. научных трудов (Политическая наука)*. 2001. № 2. С. 5–30; *Taagapera R., Shugart M.* Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems. New Haven: Yale University Press. 1989; *Бьюкенен Дж., Таллок Г.* Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. Москва: Таурус Альфа, 1997. С. 52–304; *Дюверже М.* Политические партии. М.: Академ-пресс, 2002; *Шугарт М., Кэрри Дж.* Президентские системы // *Современная сравнительная политология. Хрестоматия* / Под ред. Г.В. Голосова, М.: МОНФ, 1998. С. 293–332; *Шепсл К.* Изучение институтов: Некоторые уроки подхода рационального выбора (реферат) // *Рациональный выбор в политике и управлении* / Под ред. Л.В. Сморгунуова. СПб., 1998. *Knight J.* Institutions and Social Conflict. NY: Cambridge University Press, 1992; *Eckstein H.* A Culturalist Theory of Political Change // *The American Political Science Review*. Vol. 82. Issue 3 (Sep. 1988). P. 789–804; *Ostrom E.* Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990; *Ostrom E., Whitaker G.* Does Local Community Control of Police Make a Difference? Some Preliminary Findings // *American Journal of Political Science*. 1973. Vol. 17. № 1. P. 48–76; *Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е., Борисова Н.* Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991–2001. М., СПб.: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад, 2002.

⁹ *Фадеев В.И.* Муниципальное право России. М.: Юрист, 1994; *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1996; *Тихомиров Ю.А.* Публичное право. М.: БЕК, 1995; *Автономов А.С.* У истоков гражданского общества и местного самоуправления. М.: Мэйнт, 1998; Актуальные проблемы формирования местного самоуправления в Российской Федерации («Круглый стол» в Институте государства и права РАН) // *Государство и право*. 1997. № 5. С. 24–45; *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма, 1996; *Краснов М.А.* Введение в муниципальное право. М.: Акад. правовой ун-т при Ин-те гос-ва и права РАН, 1993; *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Юридическая литература. 1997; *Авакьян С.* Из двух законопроектов предпочтительнее депутатский // *Российская Федерация*. 1995. № 5. С. 18–20; *Он же.* Местное самоуправление в Российской Федерации: концепции и решения нового Закона // *Вестник МГУ. Сер. 11. Право*. 1996. № 2. С. 3–33; *Болтенкова Л.Ф.* Почему Совет Федерации отклонил Закон «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации»? // *Регионология*. 1995. № 3. С. 19–31; *Васильев В.* Местное самоуправление и государственная власть // *Вестник государственной службы*. 1993. № 11. С. 14–19; *Он же.* Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. М.: ЮрИнформЦентр, 1999; *Марченко Г.В.* Государственная власть и местное самоуправление // *Россия и современный мир*. 1995. № 4. С. 84–86.

Выборные должностные лица и муниципальные служащие, занимающиеся профессионально местным самоуправлением, обязаны знать историю идей о местном самоуправлении и современные теории названных авторов. Только на этой основе можно осуществлять его модернизацию и обеспечить его развитие на основе инновационных идей.

С целью создания условий для дальнейшего развития местного самоуправления целесообразно было бы подготовить два издания: одно для населения, осуществляющего местное самоуправление, и другое – для муниципальных служащих и выборных лиц. Издания должны включать идеи всех перечисленных авторов в их развитии. Названные книги должны быть доступны каждому жителю страны. Это можно сделать, разместив их в интернете.

Целесообразно быть в курсе диссертационных исследований по вопросам местного самоуправления, например:

Амусова Л.С. Правовой статус главы муниципального образования в Российской Федерации (на примере краев): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008;

Богер Ю.О. Становление политико-правового статуса представительных органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы: Автореф. дисс... канд. полит. наук. Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. – М., 2008;

Лабыгин А.Н. Перспективы и отдельные проблемы развития права муниципальной собственности в свете муниципальной реформы в России: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.03 – Гражданское право; предпринимательское право; семейное право; международное частное право. – М., 2008;

Гришин В.В. Конституционно-правовая модель местного самоуправления в Швеции: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008;

Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право. – М., 2007;

Биточков А.В. Конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления в реформационный период в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008;

Нечаев В.Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России: Автореф. дисс... докт. полит. наук. Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии. – М., 2008;

Артамонов А.Д. Формирование системы критериев эффективности государственного и муниципального управления: Автореф. дисс... докт. экон. наук. Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (макрэкономика). – СПб., 2008;

Солонцов С.Ю. Формирование государственной политики развития городского расселения в условиях реформирования социальной сферы: Автореф. дисс... докт. экон. наук. Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (макрэкономика; региональная экономика). – СПб., 2008;

Ивашкин А.Г. Психологические основы развития профессиональной успешности личности муниципального руководителя: Автореф. дисс... докт. психолог. наук. Специальность 19.00.01 – Общая психология, психология личности, история личности. – Ставрополь, 2008;

Палагнюк А.Ф. Государственное управление и муниципальное самоуправление: Зарубежный опыт и национальная конституционно-правовая модель: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – СПб., 2006;

Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): Автореф. дисс... докт. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008;

Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права (теоретико-правовые аспекты): Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2009;

Чершинцев В.С. Предупреждение коррупционных преступлений на муниципальном уровне: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. Специальность 12.00.08 – Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право. – М., 2008;

Сергеев А.А. Конституционно-правовые аспекты организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации: Автореф. дисс... докт. юрид. наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2007.

КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ 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, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г.; 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля, 18 октября, 4, 8 ноября 2007 г.; 10 июня, 23 июля, 25 ноября, 25 декабря 2008 г.; 7 мая, 23, 28 ноября, 27 декабря 2009 г.; 5 апреля, 27 июля, 28 сентября 2010 г.)

Принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г.

Одобрен Советом Федерации 24 сентября 2003 г.

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, определяет государственные гарантии его осуществления.

Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, как установлено в ст. 3 Конституции РФ. Таким образом, Конституция РФ называет три вида публичной власти по ее носителям: 1) народ; 2) органы государственной власти; 3) органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территориальную основу местного самоуправления составляют муниципальные образования.

Демократическая власть характеризуется соотношением методов прямой и представительной демократии. Особенность муниципальной власти, по сравнению с властью государственной, проявляется в большем использовании прямой, непосредственной демократии.

В Российской Федерации существуют пять видов муниципальных образований, которые функционируют на двух уровнях:

муниципальный район – несколько городских и (или) сельских поселений;

сельское поселение – один или несколько сельских населенных пунктов;

городское поселение – один город или поселок городского типа с прилегающими населенными пунктами сельского или городского типа;

городской округ – городское поселение, не входящее в состав муниципального района;

внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения (Москвы или Санкт-Петербурга).

Местное самоуправление – система организации и деятельности граждан, обеспечивающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей данной территории.

Теория местного самоуправления

Местное самоуправление – одна из форм реализации народом принадлежащей ему власти. Местное самоуправление – это децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ. Теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX в. французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, немецкими учеными-юристами Рудольфом Гнейстом (1816–1895), Лоренцом Штейном (1815–1890), Паулем Лабандом и другими. Теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление – одна из форм организации местного государственного управления.

В современной России местное самоуправление относится к институтам публичной власти, а не гражданского общества, вместе с тем отрицается государственно-правовой характер местного самоуправления.

Нередко называют следующие модели местного самоуправления: англосаксонская (классическая) модель, континентальная, смешанная и другие.

История

Развитию местного самоуправления в дореволюционной России положили начало земская (1864) и городская (1870) реформы Александра II. Положением о земских учреждениях 1864 г. создавались выборные губернские и уездные земские собрания, которые заведовали местными хозяйственными делами. Организация городского самоуправления определялась Городовым положением 1870 г., органами городского самоуправления были городские думы и управы. Наряду с губернскими, уездными, городскими органами самоуправления действовали государственные органы. При Александре III органы местного самоуправления были поставлены под контроль правительственных чиновников. Муниципальная реформа 1917 г. не была проведена в жизнь.

После Октябрьской революции 1917 г. в основу организации власти был положен принцип единства системы советов как органов государственной власти снизу доверху, а местное самоуправление отвергалось. К идее местного самоуправления вернулись в конце 1980-х годов в связи с реформой государственной власти в стране. Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства» (1990), Закон РСФСР «О местном самоуправлении» (1991) сыграли большую роль в становлении местного самоуправления. Были разграничены полномочия между местными советами и администрациями, введены судебные и некоторые иные гарантии местного самоуправления. В 1993 г. в период поэтапной конституционной реформы Президент РФ провел реформу местного самоуправления. Деятельность местных советов была прекращена, распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 год. Конституция РФ, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления. В 1995 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В 1997 и 2000 гг. к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответствен-

ности органов местного самоуправления и их должностных лиц и другие. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 2003 г., положил начало муниципальной реформе, которая закончилась в 2009 г., когда Федеральный закон полностью вступил в силу.

Правовые основы. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации.

Правовую основу местного самоуправления составляют:

Конституция Российской Федерации;

общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, в том числе Европейская Хартия местного самоуправления;

федеральные конституционные законы;

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другие федеральные законы, иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

уставы муниципальных образований;

решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;

иные муниципальные правовые акты.

Компетенционные основы. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа, а также полномочия органов государственной власти по решению вопросов местного значения. Кроме того, федеральный закон допускает наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и субъектов РФ с предоставлением им соответствующих субвенций и подконтрольностью органам государственной власти, а также осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий, не переданных органам местного самоуправления.

Формы осуществления. В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются:

местный референдум;

муниципальные выборы;

голосование по отзыву депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления;

голосование по вопросам изменения границ, преобразования муниципального образова-

ния;

сход граждан;

другие формы.

Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления:

правотворческая инициатива граждан;
территориальное общественное самоуправление;
публичные слушания; собрание граждан;
конференция граждан (собрание делегатов);
опрос граждан;
обращения граждан в органы местного самоуправления;
наказы избирателей;
другие формы.

Территориальные основы. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации. Территориальную основу местного самоуправления составляют муниципальные образования. Границы и статус муниципальных образований установлены в 2003–2009 гг. в рамках муниципальной реформы. Порядок изменения границ и преобразования муниципальных образований установлен комментируемым федеральным законом.

Организационные основы. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. В структуру органов местного самоуправления, устанавливаемую уставом муниципального образования, входят следующие органы и должностные лица местного самоуправления: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация, контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ существуют следующие основные варианты структуры органов местного самоуправления:

представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту;

представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается населением и возглавляет местную администрацию;

представительный орган избирается населением, глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, глава местной администрации назначается по контракту;

В муниципальном районе допускается такой вариант структуры органов местного самоуправления: представительный орган местного самоуправления формируется из глав и делегатов представительных органов поселений.

В сельских поселениях глава муниципального образования может независимо от способа его избрания возглавлять и местную администрацию, и представительный орган. В сельских поселениях с численностью менее 100 человек глава муниципального образования является главой местной администрации и избирается населением, а функции представительного органа осуществляются сходом граждан.

Экономические основы. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований. Органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом. В соответствии с Гражданским кодексом органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения.

Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет (местный бюджет). К собственным доходам местного бюджета могут относиться:

средства самообложения граждан;
доходы от местных налогов и сборов;
доходы от региональных налогов и сборов;

доходы от федеральных налогов и сборов;
безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований;
доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;
часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей;
штрафы, установление которых отнесено к компетенции органов местного самоуправления; добровольные пожертвования;
субвенции на решение вопросов местного значения межмуниципального характера (для некоторых муниципальных районов);
иные законные поступления.

Закон устанавливает возможность выравнивания уровня бюджетной обеспеченности поселений, муниципальных районов и городских округов путем предоставления дотаций из регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований и (или) районных фондов финансовой поддержки поселений.

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 (муниципальный заказ).

Муниципальные образования вправе привлекать заемные средства, в том числе за счет выпуска муниципальных ценных бумаг (муниципальный заем).

Государственные гарантии осуществления местного самоуправления – средства обеспечения прав местного самоуправления, установленные государством. Гарантии – (англ. *gurantee, warranty*; фр. *garantie* – обеспечение) обеспечение. Гарантии прав и свобод – обязанности государства защищать человека, создавать правовые, политические, экономические, социальные и культурные условия для реализации его прав и свобод; деятельность международных и внутригосударственных организаций по защите прав человека.

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление ст. 12 Конституции РФ. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Глава 1

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Местное самоуправление

1. Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

2. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

1. Органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя. В истории Российской Федерации было принято пять конституций: в 1918 г., 1925 г., 1937 г., 1978 г., 1993 г., и только в последней были заложены основы местного самоуправления.

2. Конституционный строй – система социальных, экономических и политико-правовых отношений, устанавливаемых и охраняемых конституцией и другими конституционно-правовыми актами государства.

Конституционный строй не отождествляют с государственным строем. Он предполагает наличие в государстве конституции. Решение споров, связанных с конституционным строем государства, относится к исключительной компетенции Конституционного Суда. Называют следующие основы конституционного строя Российской Федерации: политические, экономические, социальные, духовные. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Понятие основы конституционного строя имеет несколько значений: как институт конституционного права; как гл. 1 Конституции РФ; как находящаяся под защитой государства система принципов, определяющих и регламентирующих общественные отношения, являющиеся объектом конституционно-правового регулирования; общие основополагающие начала правовой регламентации конституционного строя.

3. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление в ст. 12 Конституции РФ. Местное самоуправление рассматривается государством как форма осуществления народом своей власти. Местное самоуправление несет в себе сочетания государственных и общественных начал, но это не изменяет природу местного самоуправления и не затрагивает право граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения¹⁰.

4. Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, под свою ответственность. Реализация этой нормы имеет большое значение для повышения эффективности местного самоуправления. Народ может и должен нести ответственность за осуществление своей власти. Если народ будет более активно участвовать в мест-

¹⁰ Определение КС РФ от 2 ноября 2000 г. № 236-О «По запросу Верховного Суда Кабардино-Балкарской Республики о проверке конституционности пункта «е» статьи 81 Конституции Кабардино-Балкарской Республики, статьи 2 и пункта 3 статьи 17 Закона Кабардино-Балкарской Республики "О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике"».

ном самоуправлении, то это позволит умножить интеллектуальный потенциал управления. Можно назвать следующие меры повышения эффективности комментируемой статьи: 1) целесообразно, например, выделить 30 % вопросов, которые обязано решать население методом прямой демократии; 2) создать условия для народа, который будет сам принимать решения, в том числе и подробный регламент; 3) создать систему мотивации народа для принятия самостоятельно решений и т. д.

5. К сожалению, в комментируемом Законе отсутствует статья о задачах законодательства в сфере местного самоуправления и о задачах, поставленных государством перед местным самоуправлением. Основной целью деятельности органов местного самоуправления является решение вопросов по удовлетворению бытовых, социальных, образовательных, медицинских и иных жизненных потребностей населения муниципальных образований. Другая цель – повышение эффективности местного самоуправления. Следующая цель – развитие политической и гражданской культуры населения.

Статья 2. Основные термины и понятия

1. Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные термины и понятия:

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

городское поселение – город или поселок, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления;

поселение – городское или сельское поселение;

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

городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

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

муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения;

межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений;

вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно;

вопросы местного значения межпоселенческого характера – часть вопросов местного значения, решение которых в соответствии с настоящим Федеральным законом и муниципальными правовыми актами осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления муниципального района самостоятельно;

органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения;

депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения;

должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления;

выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава;

член выборного органа местного самоуправления – лицо, входящее в состав органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах (за исключением представительного органа муниципального образования);

муниципальный правовой акт – решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер;

административный центр сельского поселения, муниципального района – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган соответствующего муниципального образования.

2. В законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

1. При применении комментируемой статьи используются следующие понятия. Термины – элемент формализованного языка, являющийся именем объекта или именем формы. Термин (от позднелат. *terminus* – предел, граница) – слово или словосочетание, являющееся точным обозначением определенного понятия в области науки, техники, искусства, общества.

Понятие – отображенное в мышлении единство существенных свойств, связей и отношений предметов или явлений; мысль или система мыслей, выделяющая и обобщающая предметы некоторого класса по определенным общим и в совокупности специфическим для них признакам. а также нечувственных объектов, таких как другие понятия. Понятие не только выделяет общее, но и расчленяет предметы, их свойства и отношения, классифицируя последние в соответствии с их различиями; форма мышления, отражающая существенные свойства, связи и отношения предметов и явлений в их противоречии и развитии; мысль или система мыслей.

2. Городские поселения – населенные места, обладающие определенной людностью и выполняющие преимущественно промышленные, транспортные, культурные и административно-политические функции. Доля населения, проживающего в городских поселениях, – важнейший показатель урбанизации (обычно и индустриализации) страны или района. В ряде стран критерием отнесения населенного места к виду городского поселения является только людность или его административная роль.

Классификация городских поселений исходит из их людности (обычно выделяют категории до 10 тыс. жителей, 10–20 тыс. жителей, 20–50 тыс. жителей – эти три класса составляют малые города; 50–100 тыс. жителей – средние; 100–300 тыс. жителей и 300 тыс. – 1 млн жителей – большие города), а также характера их народнохозяйственных и социальных функций. В СССР городские поселения подразделялись на города и поселки городского типа (рабочие поселки). К городским поселениям относили в законодательном порядке населенные пункты с учетом их функций по следующим показателям людности: для присвоения статуса города (РСФСР) – 12 тыс. жителей, поселка городского типа – 3 тыс. жителей (при условии, что не менее 85 % населения – рабочие и служащие и члены их семей); в других союзных республиках критерии были несколько иные, но близкие по показателям людности.

Город (лат. *urbs*, старонем. *Burg*, франц. *cite*, англ. *city*, от лат. *civitas*), в древности обозначало поселение, укрепленное оградой или валом от неприятельского нападения. Город – особая территориально-административная, социально-хозяйственная, социокультурная форма существования общества, некая универсалия всемирной истории, всегда имевшая устойчивые признаки, отличавшие ее от догородских поселений.

3. Сельские поселения – населенные места или населенные пункты, не соответствующие критериям, установленным в данной стране для городских поселений. К сельским поселениям относят населенные места (независимо от их людности), в которых жители заняты главным образом сельским или лесным хозяйством, промысловой охотой, а также поселения, связанные с другими видами деятельности (обслуживание промышленности, транспорта, стро-

ительства), если они имеют малочисленное население и расположены в сельской местности. Сельские поселения подразделяют на сельскохозяйственные, несельскохозяйственные и смешанного типа (население занято в различных отраслях народного хозяйства). Кроме постоянных, т. е. обитаемых в течение всего года и существующих ряд лет, имеются так называемые сезонно обитаемые сельские поселения, как сельскохозяйственные («зимники» и «летники» животноводов в местах содержания скота, «полевые станы» и др.), так и несельскохозяйственные (летние турбазы, лагеря отдыха и т. п.). Существуют также временные сельские поселения, создаваемые на определенный срок (например, лесопромышленные поселки, базы экспедиций), и «передвижные поселения» (кочевья, переносные стоянки пастухов-оленоводов и др.).

Общее число сельских поселений во всем мире, даже постоянных, не поддается учету, так как в различных странах по-разному определяется понятие отдельного населенного пункта. Так, в США примерно 1/5 сельского населения (начало 1970-х гг.) – жители «официально зарегистрированных» сельских поселений, остальное фермерское население учитывается в целом по территориальным единицам. Во многих странах, особенно густонаселенных, при соседстве крупных сельских поселений и отдельных ферм, поместий все поселения в пределах одной административно-территориальной единицы (коммуны во Франции, Бельгии, общины и т. д.) учитываются как одно целое.

В сельских поселениях (по оценке ООН) на 1970 г. проживало 63 % всего населения мира (67 % в 1960 г.), в том числе в Африке 78 % (82 % в 1960 г.), в Южной Азии 79 % (82 % в 1960 г.), в Восточной Азии 70 % (77 % в 1960 г.), в Латинской Америке 44 % (52 % в 1960 г.), в Северной Америке 26 % (30 % в 1960 г.), в Европе (без СССР) 36 % (42 % в 1960 г.). В СССР 51 % в 1960 г. 40 % в 1974 г.

Понятие «сельское поселение» появилось при выделении города и деревни как социально-экономических категорий. Типы и облик сельского поселения отражают уровень производительных сил и производственных отношений, присущих данной общественно-исторической формации. Одновременно с этим на сельские поселения всегда накладывают отпечаток занятия жителей деревни (хлебопашцев, виноградарей и т. п.), национальные традиции и природные условия, они же зачастую определяют расположение, планировку, размеры поселений. Для феодального периода характерны главным образом деревни крепостных, государственных крестьян, замки и поместья, поселения торговцев и ремесленников, многие из которых выросли затем в города. Развитие капитализма вызвало распространение распыленных форм сельских поселений (фермы, хутора), которые ныне преобладают в сельской местности ряда стран (особенно в США, Канаде), а в других странах сочетаются с крупными сельскими поселениями, унаследованными от феодального периода.

В экономически развитых странах с ростом сети городов и несельскохозяйственного использования земель увеличивается число несельскохозяйственных и смешанных сельских поселений, а также сельских поселений – «спален» (большая часть жителей которых работает в соседних городах).

4. В СССР среди сельскохозяйственных сельских поселений были центральные поселки колхозов (32,5 тыс.) и совхозов (13,2 тыс.), в которых в 1970 г. проживало 42 % всего сельского населения. Величина таких сельских поселений была весьма различна (в среднем около 1000 жителей). Они составляли основу перспективной сети сельского поселения и благоустраивались в первую очередь, концентрируя все большую долю сельского населения. Среди центральных поселений колхозов много старинных сел, бывших слобод, станиц, деревень, изменивших облик за годы Советской власти. Центральные усадьбы совхозов строили по специальным проектам, составляли поселки производственных бригад и ферм колхозов (80,5 тыс.), отделений и ферм совхозов (70 тыс.).

К сельским поселениям смешанного типа относили свыше 800 сел – районных центров (1970), а также некоторые сельские поселения колхозов и совхозов, где значительная

часть населения работала на местных промышленных предприятиях (по переработке сельхозпродукции, лесопромышленных и др.), обслуживала транспорт либо была занята в соседних городских поселениях. Число аграрно-индустриальных сельских поселений как прогрессивной формы возрастало одновременно с числом городских поселений.

В 1970 насчитывалось 37,8 тыс. несельскохозяйственных сельских поселений, из которых около 15 тыс. возникли при отдельных промышленных предприятиях и стройках, 10 тыс. были связаны с лесоразведением и лесоэксплуатацией, более 9 тыс. обслуживали транспорт, остальные – при загородных учреждениях здравоохранения, просвещения, социального обеспечения.

Количество сельских поселений на земном шаре имеет тенденцию к сокращению по мере урбанизации и перехода населения из сельских поселений в города.

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

Сельское поселение – один из типов муниципальных образований в России, предусмотренных муниципальной реформой. Соответствует сельсовету советских времен. Сейчас в некоторых областях понятие «сельсовет» сохраняется как синоним сельскому поселению или используется в названиях (например, сельское поселение Новинский сельсовет в Богородском районе Нижегородской области).

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

Сельское поселение имеет административный центр – населенный пункт, который определен с учетом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры и в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации находится представительный орган данного сельского поселения.

Границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав. Исключение составляют территории с низкой плотностью населения, а также отдаленные и труднодоступные местности.

Численность сельских поселений может варьироваться от нескольких десятков человек до 15–20 тыс. жителей.

По данным Всероссийской переписи населения на 9 октября 2002 г. в России насчитывался 181 сельский населенный пункт с численностью населения более 10 тыс. жителей. Среди крупнейших сельских населенных пунктов 95 сел, 56 станиц, 29 поселков и одна деревня.

5. Численность городского и сельского населения в 2008 и 2009 гг. по данным Росстата России.

Российская Федерация	На 1 января 2009 г.	В среднем за 2008 г.
Все население в том числе	141 903 979	142 008 838
городское	103 690 427	103 773 035
сельское	38 213 552	38 235 803

Численность населения*

Годы	Все население, млн/человек	в том числе		В общей численности населения, %	
		городское	сельское	городское	сельское
1897	в границах Российской империи				
	128,2	20,1	108,1	16	84
	в современных границах				
1914	67,5	9,9	57,6	15	85
	в границах Российской империи				
	165,7	30,6	135,1	18	82
1917	в современных границах				
	89,9	15,7	74,2	17	83
1926	91,0	15,5	75,5	17	83
1926	92,7	16,4	76,3	18	82
1939	108,4	36,3	72,1	33	67
1959	117,2	61,1	56,1	52	48
1970	129,9	80,6	49,3	62	38
1971	130,6	82,0	48,6	63	37
1972	131,3	83,6	47,7	64	36
1973	132,1	85,4	46,7	65	35
1974	132,8	87,1	45,7	66	34
1975	133,6	88,9	44,7	67	33
1976	134,5	90,6	43,9	67	33
1977	135,5	92,1	43,4	68	32
1978	136,5	93,5	43,0	69	31
1979	137,4	94,9	42,5	69	31
1980	138,1	96,1	42,0	70	30
1981	138,8	97,3	41,5	70	30
1982	139,6	98,5	41,1	71	29
1983	140,5	99,9	40,6	71	29
1984	141,6	101,2	40,4	71	29
1985	142,5	102,4	40,1	72	28

Годы	Все население, млн/человек	в том числе		В общей численности населения, %	
		городское	сельское	городское	сельское
1986	143,6	103,7	39,9	72	28
1987	144,8	105,2	39,6	73	27
1988	146,0	106,7	39,3	73	27
1989	147,0	108,0	39,0	73	27
1990	147,7	108,8	38,9	74	26
1991	148,3	109,4	38,9	74	26
1996	148,3	108,3	40,0	73	27
2001	146,3	107,1	39,2	73	27
2002	145,2	106,4	38,8	73	27
2003	145,0	106,3	38,7	73	27
2004	144,2	105,8	38,4	73	27
2005	143,5	104,7	38,8	73	27
2006	142,8	104,1	38,7	73	27
2007	142,2	103,8	38,4	73	27
2008	142,0	103,8	38,2	73	27
2009	141,9	103,7	38,2	73	27

* Данные приведены: 1897 г. – по первой всеобщей переписи населения на 9 февраля, 1926 г. – по переписи на 17 декабря, 1939 и 1979 гг. – по переписи на 17 января, 1959 и 1970 гг. – по переписи на 15 января, 1989 г. – по переписи на 12 января, 2002 г. – по переписи на 9 октября, за остальные годы – оценка на 1 января соответствующего года. 1897, 1914, 1917, 1926, 1939 гг. – наличное население, за последующие годы – постоянное население.

В России на 1 января 2007 г. 1095 населенных пунктов имеют статус города (было 1098 по итогам переписи 2002 г.), из них на 2007 г. население более 1 млн чел. имеют 11 городов и 20–21 городских агломераций.

Городское население распределено следующим образом (по материалам Федеральной службы государственной статистики, 2007):

Группа городов	Население, тыс. чел.	Количество городов в группе	Суммарное население, тыс. чел.	Процент городского населения
Города-миллионники*	Свыше 1000	11	25 568	27

Группа городов	Население, тыс. чел.	Количество городов в группе	Суммарное население, тыс. чел.	Процент городского населения
Крупнейшие города*	500—1000	23	14 903	16
Крупные города*	250—500	41	13 953	15
Большие города*	100—250	93	14 061	15
Средние города*	50—100	160	11 143	11
Малые города*	Менее 50	732	15 563	16

* Данные службы РБК. Рейтинг на 2006 г.

6. В комментируемой статье приводятся 17 понятий, но кроме них в законе используются как минимум 65 понятий. Так, в законе приводятся другие понятия, которые требуют определения, например: официальные символы муниципальных образований – ст. 9; преобразование муниципальных образований – ст. 13; упразднение поселений – ст. 13.1; оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления – ст. 18.1; перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления – ст. 18.1; местный референдум – ст. 22; сход граждан – ст. 25; официальное опубликование (обнародование) решения, принятого на сходе граждан, – ст. 25; инициатива населения – ст. 25; обязательное участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления – ст. 25; правотворческая инициатива граждан – ст. 26; право представителей инициативной группы граждан изложения своей позиции при рассмотрении инициативного проекта – ст. 26; территориальное общественное самоуправление – ст. 27; иные территории проживания граждан – ст. 27; органы территориального общественного самоуправления – ст. 27; публичные слушания – ст. 28; собрание граждан – ст. 29; обращения, принятые собранием граждан – ст. 29; рассмотрение органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа – ст. 29; итоги собрания граждан – ст. 29; официальное опубликование (обнародование) итогов собрания граждан – ст. 29; конференция граждан (собрание делегатов) – ст. 30; опрос граждан – ст. 31; мнение населения – ст. 31; рекомендательный характер результатов опроса – ст. 31; право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления – ст. 32; другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении – ст. 33; непосредственное осуществление населением местного самоуправления – ст. 33; участие населения в осуществлении местного самоуправления – ст. 33; представительный орган муниципального образования – ст. 35; удаление главы муниципального образования в отставку – ст. 35; председатель представительного органа муниципального образования – ст. 35; самороспуск представительного органа – ст. 35; досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования – ст. 35; нарушение срока издания муниципального правового акта – ст. 35; другие депутаты – ст. 35; высшее должностное лицо муниципального образования – ст. 36; глава муниципального образования – ст. 36; подконтрольность и подотчетность населению главы муниципального образования – ст. 36; отставка по собственному желанию – ст. 36; удаление в отставку – ст. 36; отрешение от должности – ст. 36; упразднение муниципального образования – ст. 36; местная администрация – ст. 37; принципы единоначалия на основе которых местной администрацией руководит глава местной администрации – ст. 37; назначение на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования – ст. 37; контракт с главой местной администрации – ст. 37; глава муниципального образования – ст. 37; структура местной администрации: отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации – ст. 37; иная оплачиваемая деятельность, которой не вправе заниматься глава местной администрации, – ст. 37; преподавательская, научная и иная творческая деятельность – ст. 37; контрольный орган муниципального образования – ст.

38; высказанное мнение, позиция, выраженная при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа местного самоуправления, – ст. 40; отзыв избирателями – ст. 40; муниципальная служба – ст. 42; высшая юридическая сила в системе муниципальных правовых актов – ст. 43; большинство голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования – ст. 43; федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов – ст. 43.1; прямое волеизъявление граждан – ст. 45; имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований – ст. 49; муниципальный заказ – ст. 54; средства самообложения граждан – ст. 56; советы муниципальных образований субъектов РФ – ст. 66; съезд (собрание членов) совета муниципальных образований субъекта Российской Федерации – ст. 66; общероссийское объединение муниципальных образований – ст. 67; межмуниципальные организации – ст. 68; удаление главы муниципального образования в отставку – ст. 74.1; и др.

7. Понятие «муниципальное образование» имеет три значения: 1) первичная территориальная единица; 2) населенная территория; 3) самостоятельный субъект права.

Статья 3. Права граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления

1. Граждане Российской Федерации (далее также – граждане) осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления.

Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

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

3. Установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты ос-

нов конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

1. Гражданин¹¹ – физическое лицо, принадлежащее на правовой основе к конкретному государству. Дееспособный гражданин по отношению к остальным гражданам имеет права, свободы и обязанности. По своему правовому положению граждане конкретного государства отличаются от иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории данного государства.

¹¹ Гражданина целесообразно рассматривать как необходимую часть государства.

2. Прямое волеизъявление – прямая демократия, непосредственная демократия – форма политической организации и устройства общества, при которой основные решения иницируются, принимаются и исполняются непосредственно гражданами; прямое осуществление принятия решений самим населением общего и местного характера; непосредственное правотворчество народа. Кроме формы коллективного принятия и исполнения решений существует и еще одна ветвь проявления прямой демократии – **Imperare sibi maximum imperium est** (власть над собой – высшая власть, от Сенеки) – принятие, исполнение и личная ответственность за результаты принятых решений, которые не относятся к сфере совместно принимаемых решений и используются как функция частного бытового назначения. Непосредственная (прямая) демократия может существовать как отдельная целостная форма (Древняя Греция V и IV вв. до н. э.), так и в виде самостоятельно встроенного элемента в другие демократические системы. В своем развитии прямая демократия проходит путь от общинно-вечевой самоорганизации до электронной демократии. Концепция прямой демократии стоит в центре информационной теории демократии. Характерной чертой прямой демократии является использование гражданского населения (граждан государства), которое несет прямую ответственность за принятие и исполнение принимаемых решений.

Варианты и направления для инициирования вопросов могут исходить как от отдельных граждан, так и от целых групп (партии, общественные или хозяйственные объединения, органы местного и государственного управления). Преимуществом прямой демократии является быстрая постановка и принятие конкретных решений на уровне отдельных небольших групп общества (вопросы местного и частного характера). Недостатками прямой демократии являются: сложность ее применения на больших территориях, сложность формирования вопросов, увеличение сроков на согласование вопросов и проведение голосования.

Соотношение непосредственной демократии и представительной. Непосредственную демократию отличают от представительной демократии, где осуществление законодательных и контрольных функций производится через избранные народом представительные органы и специальные институты.

Главными особенностями представительной демократии является передача представительным органам определенных функций (полных или частичных) законотворчества и контроля со стороны граждан. В отличие от прямой демократии это позволяет наиболее быстро решать глобальные стратегические вопросы общего характера.

Главными недостатками выборной представительной демократии по сравнению с прямой являются подверженность коррупции, борьба за власть и контроль за финансовыми потоками, манипуляции общественным мнением и частые нарушения прав и свобод человека при недостаточной защите их в законодательстве государств.

В политической истории встречались ситуации использования институтов непосредственной демократии в ущерб представительной и наоборот.

В идеальной форме представительная демократия существует только в ограниченном круге развивающихся государств, современная тенденция построения наиболее развитых обществ предполагает встроенный в нее институт прямой демократии, уровень которой в каждом отдельном случае имеет специфические особенности.

На базе политического опыта Пятой республики во Франции была разработана политико-правовая теория плебисцитарной демократии. Согласно ей, условия существования высоко развитого индустриального общества требуют концентрации всей политической и административной власти в руках динамичного общенационального лидера («сильного» президента) и подчиненного ему высокопрофессионального бюрократического аппарата. В интересах обеспечения полной политической стабильности президент должен опираться не на «деградирующие» парламентские учреждения, а непосредственно на волеизъявление нации, выражаемое

через плебисциты (посредством которых избирается президент и проводятся предложенные им важнейшие решения).

Наиболее распространенными методами прямой демократии являются:

референдум – всенародное голосование по тем или иным вопросам общественно-политической жизни, инициированное гражданами;

законодательная инициатива граждан (народная законодательная инициатива) – внесение законопроекта гражданами по собственной инициативе с обязательством представительного органа власти его рассмотреть;

встречное предложение – право определенного количества граждан выдвигать альтернативное предложение в контексте процедуры законодательной инициативы или референдума.

К процедурам прямой демократии иногда относят также процедуры досрочного отзыва депутатов.

К непосредственной демократии тесно примыкают иные методы политического участия, которые не дают права прямого решения вопросов государственной жизни, но позволяют оказывать влияние на процесс принятия таких решений.

Часто высказывается мнение, что процедура общенародного голосования, которая может быть инициирована не гражданами, а исключительно властными институтами, не имеет отношения к прямой демократии.

Самый эффективный опыт организации свободного демократического государства сформировался в Афинах в V и IV вв. до н. э., и этот опыт может считаться вообще характерным для античного народовластия. Во-первых, демократия в древнем мире была непосредственной, т. е. в политической власти участвовал весь народ лично, так как граждане для решения государственных вопросов сами сходились на общее вече.

Также народные вече были одной из исторических форм прямой демократии на территории славянских государств. В.И. Сергеевич (Василий Иванович Сергеевич – историк права (1832 г. – 26 ноября 1911 г.)) считает народоправство, или вече, не только принадлежностью северных торговых республик, но и общераспространенной формой быта всех русских земель.

Элементы прямой демократии наиболее развиты в Швейцарии, американском штате Калифорния, Лихтенштейне, Италии, Венесуэле и некоторых других странах, где наиболее часты референдумы. Но в большинстве стран возможности инициировать референдум «снизу», т. е. по инициативе самого народа, очень сильно ограничены законодательно или на практике.

Обе формы осуществления власти – непосредственная и представительная – отнесены Конституцией России к основам конституционного строя: народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы – ст. 3 Конституции РФ.

3. Праву народа соответствует конституционное право каждого гражданина РФ участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме – ст. 32 Конституции РФ. В Конституции РФ особо подчеркнута роль непосредственной демократии для местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Прямое (непосредственное) народовластие является одним из главных элементов прямой демократии. Этот элемент также является одной из основ либертарной (анархо-коммунистической, анархо-синдикалистской) идеологии, исходящей из принципа самостоятельного

решения людьми своих проблем, без какой бы то ни было опоры на государственные представительные институты.

Главной идеологической основой для существования прямой демократии в любом государстве являются права гражданина (свобода для принятия конкретных решений) и их защита, без которых прямая демократия не в состоянии осуществляться. Отсутствие защиты или недостаточная защита даже при наличии самого права ведет к сужению или полному отмиранию института прямой демократии.

3. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления целесообразно было бы признать конституционным правом граждан России в целях развития территорий России, повышения их конкурентоспособности. Более того, в статью 32 Конституции РФ целесообразно ввести ч. 3 – право граждан на осуществление местного самоуправления и ч. 4 – обязанность граждан осуществлять местное самоуправление по вопросам, установленным федеральным законом.

Право на осуществление местного самоуправления является правовой формой части свободы человека. Согласно ст. 2 Конституции РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

4. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» принят Государственной Думой 23 октября 1996 г.

Названный Федеральный закон устанавливает правовые нормы, обеспечивающие реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации см. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ.

5. Допускают ограничение права на местное самоуправление следующие федеральные законы:

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

6. Глава 2 Конституции РФ не содержит права на местное самоуправление. Было бы целесообразно в целях развития демократии включить такое право в ст. 12 Конституции РФ¹².

Субъективное право граждан на осуществление местного самоуправления может состоять, по мнению названного автора, из следующих конкретных элементов:

право избирать и быть избранным в органы местного самоуправления;

право участвовать в местном референдуме;

право на отзыв местного депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления;

право на учет собственного мнения по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования;

право участвовать в сходе граждан (в поселениях, где сходы проводятся по закону для решения вопросов местного значения);

право на правотворческую инициативу;

право на территориальное общественное самоуправление;

¹² Более подробно по этому вопросу см.: *Битоков А.В.* Конституционное право граждан на осуществление местного самоуправления в реформационный период в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук по специальности 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право. – М., 2008.

право участвовать в публичных слушаниях;
право участвовать в собраниях и конференциях граждан;
право участвовать в опросах жителей;
право обращаться в органы местной власти;
право занимать выборные муниципальные должности в органах местного самоуправления, а также находиться на муниципальной службе;
другие правомочия согласно решению конкретных муниципальных образований.

В зависимости от объектов муниципально-правового регулирования выделены следующие составные элементы права граждан (и представителей граждан в органах местного самоуправления) на осуществление местного самоуправления:

1) право на установление организационно-правового статуса, территории и границ муниципального образования;

2) право на определение структуры органов публичной муниципальной власти, формирование органов и привлечение их к муниципально-правовой ответственности, а также право занимать выборные муниципальные должности либо находиться на муниципальной службе;

3) право на участие в определении компетенции муниципальных образований, которое реализуется как напрямую, путем непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, так и через органы местного самоуправления;

4) право на принятие муниципальных правовых актов;

5) право на формирование финансово-экономической основы местного самоуправления.

Этот же автор к направлениям реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления, исходя из объектов муниципально-правового регулирования, отнес участие граждан:

1) в установлении статуса и территории муниципального образования;

2) в установлении системы органов местного самоуправления;

3) в решении вопросов местного значения и осуществлении отдельных государственных полномочий;

4) в принятии муниципальных правовых актов и т. д.

Статья 4. Правовая основа местного самоуправления

1. Правовую основу местного самоуправления составляют общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

2. Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных настоящим Федеральным законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон.

1. Под правовыми основами местного самоуправления понимается совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами правовых норм-принципов, закрепляющих и регулирующих наиболее существенные коренные общественные отношения, воз-

никающие, изменяющиеся и прекращающиеся в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории РФ, соответствовать которым должны все муниципально-правовые нормы нормативных правовых актов.

Следует различать правовые принципы местного самоуправления, правовые основы и нормативные правовые акты, регулирующие местное самоуправление.

Принципы права – основные идеи, руководящие положения, определяющие содержание и направления правового регулирования. С одной стороны, они выражают закономерности права, а с другой – представляют собой наиболее общие нормы, которые действуют во всей сфере правового регулирования и распространяются на всех субъектов. Эти нормы либо прямо сформулированы в законе, либо выводятся из общего смысла законов.

Принципы права определяют пути совершенствования правовых норм, выступая в качестве руководящих идей для законодателя. Они являются связующим звеном между основными закономерностями развития и функционирования общества и правовой системой. Благодаря принципам, правовая система адаптируется к важнейшим интересам и потребностям человека и общества, становится совместимой с ними.

Правовые принципы подразделяются на свойственные праву в целом (общеправовые), его отдельным отраслям (отраслевые) или группе смежных отраслей (межотраслевые). Например, к отраслевым относится принцип индивидуализации наказания в уголовном праве, к межотраслевым – принцип состязательности в гражданском процессуальном и уголовно-процессуальном праве.

Есть принципы, которые распространяются на всю систему права (общие принципы), – справедливости, свободы, равноправия, гуманизма, демократизма и другие; межотраслевые, охватывающие две или более отраслей права; отраслевые (например, в трудовом праве принцип свободы трудового договора и др.).

2. Правовая основа – эта та часть правовой системы, от которой образуются все ее части.

Правовую основу целесообразно рассматривать не как раздел правовой системы, а как законодательный акт, содержащий основные принципы правового регулирования в определенной сфере общественных отношений.

3. Комментируемый Закон является четвертым по счету законом об организации местного самоуправления на территории России. Ему предшествовали:

Закон СССР от 9 апреля 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»;

Закон РФ от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. Нормы права, регулирующие деятельность местного самоуправления, образуют новую отрасль Российского законодательства – муниципальное право. Соответственно, нормативные правовые акты, регулирующие деятельность местного самоуправления, называются муниципальным законодательством¹³. Предметом муниципального права являются: имущественные, финансовые, земельные, образовательные, служебные, организационные, управленческие и другие отношения. Они (отношения) регулируются одновременно нормами гражданского, финансового, земельного, образовательного и других отраслей права. Предмет муниципального права – это все отношения, которые возникают при решении населением вопросов местного значения. В предмете правового регулирования выделяются следующие группы отношений, которые регулируются законодательством и возникают в процессе:

¹³ См.: *Кутафин О.Е., Фадеев В.И.* Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. – 3-е изд. – М.: Проспект, 2008.

- 1) организации и осуществления местного самоуправления, формирования и развития его основ;
- 2) решения вопросов местного значения;
- 3) решения органами местного самоуправления иных вопросов;
- 4) реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Право, регулирующее деятельность населения по осуществлению вопросов местного значения, имеет следующие формы существования:

- 1) совокупность норм права – муниципальное право;
- 2) совокупность нормативных правовых актов – муниципальное законодательство – первичная форма права;
- 3) наука муниципального права;
- 4) учебная дисциплина «муниципальное право»;
- 5) муниципальное право как система правоотношений;
- 6) муниципальное правосознание;
- 7) форма и уровень свободы населения при решении вопросов местного значения;
- 8) форма и уровень справедливости при решении вопросов местного значения;
- 9) форма и уровень добра, которая реализуется при решении вопросов местного значения.

Обязательным субъектом муниципального правоотношения является либо население, либо орган или должностное лицо местного самоуправления.

5. Организация работы по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований регламентируется приказом Министерства юстиции Российской Федерации (Минюст России) от 1 апреля 2010 г. № 77 г.

Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления

1. К полномочиям федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления относятся:

определение общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации, устанавливаемых настоящим Федеральным законом;

правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации и в пределах полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации прав, обязанностей и ответственности федеральных органов государственной власти и их должностных лиц, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности граждан, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены федеральными законами в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении

муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

3. В случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону применяются Конституция Российской Федерации и настоящий Федеральный закон.

1. В статье 71 Конституции установлены вопросы ведения Российской Федерации. Статья 72 устанавливает, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ находится также установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

2. Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований. Минрегион России осуществляет функции по решению вопросов развития районов Крайнего Севера и Арктики, административно-территориального устройства Российской Федерации; разграничения полномочий по предметам совместного ведения между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления; осуществления приграничного и межрегионального сотрудничества, строительства, архитектуры, градостроительства (за исключением государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства) и жилищно-коммунального хозяйства; государственной национальной политики и международных отношений в Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, взаимодействия с казачьими обществами. Минрегион России осуществляет также функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, субсидий бюджетам субъектов РФ из федерального бюджета (в установленной сфере деятельности министерства); согласованию федеральных целевых программ и ведомственных целевых программ в части, касающейся комплексного территориального развития; осуществлению прав государственного заказчика (государственного заказчика-координатора) федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов РФ и муниципальных образований; разработке и согласованию методик выделения средств государственной поддержки субъектам РФ и муниципальным образованиям и внесению их в Правительство РФ на утверждение; оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере градостроительства, строительства, промышленности строительных материалов и жилищно-коммунального хозяйства и координации деятельности государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства.

Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации утверждено постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40.

3. Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724.

1. Федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство внутренних дел Российской Федерации; Федеральная миграционная служба; Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел Российской Федерации; Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству; Министерство обороны Российской Федерации; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по оборонному заказу; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств; Федеральное агентство специального строительства; Министерство юстиции Российской Федерации; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба судебных приставов; Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (федеральная служба); Служба внешней разведки Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба безопасности Российской Федерации (федеральная служба); Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (федеральная служба); Федеральная служба охраны Российской Федерации (федеральная служба); Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации (федеральное агентство); Управление делами Президента Российской Федерации (федеральное агентство);

II. Федеральные министерства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным министерствам:

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Федеральная служба по труду и занятости; Федеральное медико-биологическое агентство; Министерство культуры Российской Федерации; Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия; Федеральное архивное агентство; Министерство образования и науки Российской Федерации; Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам; Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки; Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования; Федеральное агентство водных ресурсов; Федеральное агентство по недропользованию; Министерство промышленности и торговли Российской Федерации; Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии; Министерство регионального развития Российской Федерации; Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям;

Федеральное агентство связи; Министерство сельского хозяйства Российской Федерации; Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации; Федеральное агентство по делам молодежи; Федеральное агентство по туризму; Министерство транспорта Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере транспорта; Федеральное агентство воздушного транспорта; Федеральное дорожное агентство; Федеральное агентство железнодорожного транспорта; Федеральное агентство морского и речного транспорта; Министерство финансов Российской Федерации; Федеральная налоговая служба; Федеральная служба страхового надзора; Федеральная служба финансово-бюджетного надзора; Федеральное казначейство (федеральная служба); Министерство экономического развития Российской Федерации; Федеральная служба государственной статистики; Федеральная служба государственной реги-

страции, кадастра и картографии; Федеральное агентство по государственным резервам; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом; Министерство энергетики Российской Федерации;

III. Федеральные службы и федеральные агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации:

Федеральная антимонопольная служба; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка; Федеральная служба по тарифам; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральная служба по финансовым рынкам; Федеральное космическое агентство; Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральное агентство лесного хозяйства.

Перечень полных и сокращенных наименований федеральных органов исполнительной власти утвержден распоряжением Администрации Президента РФ и Аппарата Правительства РФ от 16 июля 2008 г. № 943/788.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления

1. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относятся:

правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения субъектов Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами субъектов Российской Федерации в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

2. Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

3. В случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающих права, обязанности и ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону и другим федеральным законам применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы.

1. Субъекты РФ принимают законы о местном самоуправлении, например, Закон Оренбургской области от 21 февраля 1996 г. «Об организации местного самоуправления в Оренбургской области».

2. Взаимодействие губернатора области, правительства области, иных органов исполнительной власти области с органами местного самоуправления установлено в постановлении губернатора Ярославской области от 3 сентября 2008 г. № 660 «О Регламенте правительства Ярославской области». Оно включает следующие правила.

11.1. Губернатор области, правительство области и иные органы исполнительной власти области взаимодействуют с органами местного самоуправления в рамках реализации полномочий, предоставленных органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральным законодательством, Уставом Ярославской области и иными законами Ярославской области, в целях наиболее эффективного правового регулирования вопросов организации местного самоуправления в Ярославской области, а также осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органов государственной власти в отношении муниципальных образований области в случаях и порядке, предусмотренных действующим законодательством и Регламентом.

11.2. Правительство области, структурные подразделения правительства области, иные органы исполнительной власти области в рамках реализации предоставленных им полномочий, а также в целях оказания муниципальным образованиям области методической и практической помощи при осуществлении ими полномочий по решению вопросов местного значения вправе:

направлять в адрес органов местного самоуправления обязательные предписания в рамках осуществления контроля за исполнением органами местного самоуправления переданных им в установленном порядке отдельных государственных полномочий;

участвовать в работе представительных органов муниципальных образований области при обсуждении ими наиболее важных вопросов местного значения;

оказывать органам местного самоуправления методическую помощь по вопросам, касающимся социально-экономического развития муниципальных образований области, бюджетно-налоговой политики и межбюджетных отношений, муниципальной службы и другим вопросам;

в установленном порядке через уполномоченных должностных лиц, назначаемых областной Думой по представлению губернатора области, участвовать в работе конкурсных комиссий, которые образуются в целях

определения кандидатов, представляемых главе муниципального образования для назначения на должность главы местной администрации;

через уполномоченных должностных лиц участвовать в мероприятиях, проводимых в муниципальных образованиях области: днях городов, районов, других населенных пунктов, церемониях вступления в должность глав муниципальных образований, работе выставок, конференций, проведении ярмарок, конкурсов, иных мероприятий, участие в которых должностных лиц правительства области признано необходимым губернатором области, первым заместителем губернатора области;

осуществлять иные полномочия, определенные действующим законодательством.

11.3. В целях повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти Ярославской области с органами местного самоуправления и более рационального использования средств местных бюджетов на заседаниях правительства в установленном порядке проводятся заслушивания докладов глав муниципальных районов и городских округов о результатах работы местных администраций и среднесрочной перспективе социально-экономического развития соответствующих муниципальных образований.

Уполномоченным органом исполнительной власти области на основе установленных показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в установленном порядке могут вноситься предложения о выделении за счет бюджетных ассигнований из областного бюджета грантов городским округам и муниципальным районам в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления.

11.4. Структурные подразделения правительства области, руководители иных органов исполнительной власти области планируют проведение совещаний, заседаний комиссий, рабочих групп с участием руководителей органов местного самоуправления по согласованию с заместителем губернатора области, курирующим работу соответствующего подразделения, органа исполнительной власти, и в соответствии с еженедельным регламентом работы органов государственной власти области и органов местного самоуправления.

11.5. Главы муниципальных образований области, руководители органов местного самоуправления вправе обращаться к губернатору области, в правительство области по вопросам:

дополнительного финансирования муниципальных образований в установленном порядке и в целях исполнения ими полномочий по решению вопросов местного значения, предусмотренных действующим законодательством, а также при осуществлении ими государственных полномочий, переданных им органами государственной власти;

оказания содействия в разрешении спорных имущественных, финансовых и иных вопросов, возникающих между муниципальными образованиями;

разъяснения порядка применения на территории области нормативных правовых актов, изданных губернатором области, правительством области, иными органами исполнительной власти области;

разработки и внесения в областную Думу проектов законов, а также о принятии иных нормативных правовых актов Ярославской области, необходимость издания которых определяется требованиями действующего законодательства;

другим вопросам в соответствии с полномочиями губернатора области и правительства области.

11.6. Для разрешения вопросов, содержащихся в обращениях глав муниципальных образований области, руководителей органов местного самоуправления к губернатору области, в правительство области, заместитель губернатора области, курирующий вопросы реализации государственной политики в сфере местного самоуправления, определяет структурное подразделение правительства области, иной орган исполнительной власти области либо должностных лиц правительства области, в компетенции которых находится разрешение поставленных вопросов и подготовка проекта мотивированного ответа на обращение, координирует их работу по рассмотрению обращений.

В случае необходимости заместителем губернатора области, курирующим вопросы реализации государственной политики в сфере местного самоуправления, создается рабочая группа из числа работников структурных подразделений правительства области, иных органов исполнительной власти области в целях выработки согласованного решения по поставленным вопросам.

11.7. Обращения глав поселений муниципальных образований области к губернатору области, в правительство области, касающиеся оказания поселениям финансовой помощи за счет средств областного бюджета, подлежат рассмотрению при наличии обоснованных предложений главы муниципального района, в состав которого входит поселение, о необходимости оказания финансовой помощи поселению и возможных вариантах ее осуществления.

3. Полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления устанавливаются и в уставе субъекта РФ. Например, ст. 69 Устава Ростовской области, принятого Областным законом Ростовской области от 29 мая 1996 г. № 19-ЗС, к полномочиям органов государственной власти Ростовской области в области местного самоуправления отнесла:

1) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Ростовской области в случаях и порядке, установленных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

2) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Ростовской области и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

3) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения Ростовской области, а также в пределах полномочий органов государственной власти Ростовской области по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

4) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий Ростовской области, которыми органы местного самоуправления наделены областными законами в порядке, установленном Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти Ростовской области в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними областными законами.

4. Условия контракта для главы местной администрации поселения утверждаются представительным органом поселения, а для главы местной администрации муниципального района (городского округа) – представительным органом муниципального района (городского округа) в части, касающейся осуществления полномочий по решению вопросов местного значения, и законом субъекта Российской Федерации – в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 37).

5. 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), внутригородского муниципального образования города федерального значения – уставом муниципального района (городского округа), внутригородского муниципального образования города федерального значения и законом субъекта РФ, могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (ст. 37).

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.