

Елена Белоусова

Муниципальное право Российской Федерации



Учебники и учебные пособия (Юридический Центр Пресс)

Елена Белоусова

**Муниципальное право
Российской Федерации**

«Юридический центр»

2004

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

Белоусова Е. В.

Муниципальное право Российской Федерации / Е. В. Белоусова —
«Юридический центр», 2004 — (Учебники и учебные пособия
(Юридический Центр Пресс))

Учебное пособие подготовлено в соответствии с программой курса «Муниципальное право Российской Федерации» и является одним из первых изданий, в которых учтены положения нового Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступающего в силу с 1 января 2006 г. В учебном пособии рассматриваются предмет и методы данной отрасли права; основы организации и деятельности местного самоуправления в РФ; формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления; порядок формирования, статус и компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления; формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления; особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Для студентов, обучающихся по специальностям «юриспруденция», «государственное и муниципальное управление» и другим специальностям, в рамках которых предусмотрено изучение муниципального права, а также для аспирантов и практических работников органов местного самоуправления.

УДК 342.9(075.8)
ББК 67.401я73

© Белоусова Е. В., 2004

© Юридический центр, 2004

Содержание

Глава I	7
§ 1. Муниципальное право – отрасль российского права	7
§ 2. Наука муниципального права	14
§ 3. Муниципальное право России как учебная дисциплина	16
Глава II	17
§ 1. Правовые основы местного самоуправления	17
§ 2. Территориальные основы местного самоуправления	24
§ 3. Финансово-экономические основы местного самоуправления	34
Конец ознакомительного фрагмента.	36

Елена Вениаминовна Белоусова
Муниципальное право
Российской Федерации

© Е. В. Белоусова, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

* * *

Глава I

Введение в муниципальное право

§ 1. Муниципальное право – отрасль российского права

Муниципальное право России является одной из новейших отраслей российского права, формирование которой в начале 1990-х гг. было вызвано выделением местных органов из системы государственных органов и наделением их собственными задачами и функциями, не связанными с осуществлением государственной власти. В российском законодательстве термины «муниципальный» и «местный» имеют равное (тождественное) значение и употребляются применительно к организации и деятельности местного самоуправления в рамках муниципальных образований (городов, районов, сельских поселений и т. п.). В зарубежных государствах, как правило, используются термины «муниципальный», «муниципалитет», «коммуна», «община» и др.

Муниципально-правовые нормы и институты

Как любая отрасль права, муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм (общеобязательных правил поведения, санкционированных государством), регулирующих определенный круг общественных отношений. Естественно, не все правовые нормы образуют отрасль муниципального права. Ее образуют только нормы, которыми регулируются общественные отношения, связанные с организацией и деятельностью местного самоуправления. Правовые нормы, регламентирующие другие сферы общественных отношений, не входят в отрасль муниципального права и являются основой других отраслей. Например, нормы, связанные с правами и свободами человека и гражданина, с организацией государственной власти, образуют в своей совокупности конституционное право; нормы, относящиеся к земельным правоотношениям, образуют земельное право; нормы, регламентирующие порядок совершения сделок, – гражданское право; нормы, определяющие содержание и виды противоправных деяний, составляют уголовное право и т. д.

Муниципально-правовые нормы направлены на регламентацию только местного самоуправления, которое предполагает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. Местное самоуправление, представляя собой особый вид организации власти на местах, может осуществляться гражданами как лично – путем прямого волеизъявления (через местные выборы, референдумы, собрания (сходы) и т. д.), так и через своих представителей (выборные и иные органы местного самоуправления и их должностные лица). Деятельность по осуществлению местного самоуправления чрезвычайно разнообразна и затрагивает практически все сферы жизнедеятельности (социальную сферу, экономику, благоустройство и т. д.). Поэтому муниципально-правовые нормы регулируют все вопросы, связанные с обеспечением организации и деятельности власти на местах, и в силу этого отличаются широким разнообразием. С учетом различных особенностей муниципально-правовые нормы можно классифицировать, исходя из определенных критериев.

1. *По объекту правового регулирования (кругу регулируемых общественных отношений).* По этому признаку можно выделить нормы, закрепляющие:

а) роль местного самоуправления в системе народовластия (нормы, закрепляющие принципы местного самоуправления, его функции и т. д.);

б) основы организации и деятельности местного самоуправления (правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические);

в) компетенцию местного самоуправления (права и обязанности местного самоуправления в области решения вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, передаваемых на местный уровень);

г) гарантии деятельности местного самоуправления;

д) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

2. *По характеру содержащихся в них предписаний.* Исходя из данного признака, выделяют следующие муниципально-правовые нормы:

а) управомочивающие, т. е. позволяющие совершать какие-либо действия. Типичным примером таких норм являются нормы, определяющие полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления;

б) обязывающие, т. е. содержащие прямое предписание действовать именно указанным, а не иным образом. Примером таких норм являются конституционные положения об обязанности органов местного самоуправления и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с материалами, затрагивающими непосредственно его права и свободы (ч. 2 ст. 24);

в) запрещающие, т. е. содержащие предписание воздерживаться от каких-либо действий. Например, ст. 133 Конституции РФ запрещает кому-либо ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами.

3. *По степени определенности (категоричности) содержащихся в правовых нормах предписаний.* По этому признаку разграничиваются:

а) императивные нормы, т. е. четко оговаривающие правила поведения участников. Например, нормы, регулирующие порядок выборов органов местного самоуправления, прохождения муниципальной службы и т. п.

б) диспозитивные, т. е. оставляющие участникам возможность выбора поведения в рамках определенных правил в конкретной ситуации. В таких нормах часто встречается слово «может». Например, статья 132 Конституции РФ предусматривает, что органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

4. *По территории действия.* Исходя из этого критерия, выделяются три группы норм:

а) федеральные. К ним относятся муниципально-правовые нормы, содержащиеся в действующих на всей территории РФ правовых актах и регулирующие муниципально-правовые отношения (гл. 8 Конституции РФ и отдельные статьи Конституции РФ, федеральные законы, затрагивающие вопросы организации и деятельности местного самоуправления, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, изданные по аналогичным вопросам, другие федеральные нормативно-правовые акты в сфере местного самоуправления);

б) региональные, т. е. нормы, действующие в пределах территории отдельных субъектов. Как правило, такие нормы содержатся в правовых актах, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ, направленных на регламентацию местного самоуправления в данном субъекте Федерации (например, законы субъектов Федерации о местных выборах и референдумах, указы президентов республик в составе РФ по отдельным вопросам местного самоуправления, аналогичные постановления правительств и администраций субъектов РФ и т. д.);

в) местные, т. е. нормы, содержащиеся в правовых актах органов и должностных лиц местного самоуправления и действующие в пределах территории муниципального образования (уставы муниципальных образований, решения и постановления выборных и иных органов местного самоуправления, распоряжения глав местных администраций и т. д.).

5. *По юридической силе.* В зависимости от правовых актов, в которых содержатся муниципально-правовые нормы, различаются:

а) нормы наивысшей юридической силы. Такие нормы содержатся в Конституции РФ и федеральных законах;

б) остальные нормы (меньшей юридической силы). К таковым можно отнести нормы, содержащиеся в актах федеральных органов исполнительной власти, а также в законах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ и муниципальных образований, поскольку данные правовые акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам, имеющим приоритет.

6. *По времени действия* различаются: а) постоянно действующие муниципально-правовые нормы,

т. е. действие которых не ограничено временными пределами. Такие нормы (их значительное большинство) содержатся в правовых актах, срок действия которых не ограничен и которые утрачивают силу в случае их отмены в установленном порядке. В качестве примера можно привести Конституцию РФ, федеральные законы, постановления Правительства РФ и др.;

б) временные, т. е. нормы, срок действия которых четко оговорен (либо называется конкретный срок, либо предусматривается, что данная норма перестанет действовать при условии наступления каких-либо событий или принятия актов). Примером таких норм являются положения Федерального закона от 26 ноября 1996 г. в редакции от 22 июня 1998 г.¹ «Об обеспечении конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». В ст. 1 данного Закона устанавливается, что его нормы применяются, если в муниципальном образовании не принят устав, законодательным (представительным) органом субъекта РФ не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов, и т. д. После осуществления указанных действий и принятия названных правовых актов нормы данного закона уже не будут применяться на территории субъектов РФ и муниципальных образований. Аналогично выборы в таких муниципальных образованиях, основываясь на положениях вышеназванного Закона, должны проводиться в соответствии с «Временным положением о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», нормы которого действуют до принятия в субъектах РФ законов о муниципальных выборах, принятия уставов муниципальных образований и т. д.

7. *По назначению в механизме правового регулирования* правовые нормы подразделяются на:

а) материальные, т. е. закрепляющие какое-либо общеобязательное правило, комплекс прав и обязанностей, а также ответственности при возникновении, изменении и прекращении муниципально-правовых отношений. Например, наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным (п. 2 ст. 14 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»);

б) процессуальные, т. е. определяющие формы и порядок реализации материальной нормы. Например, «представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (п. 1 ст. 15 названного Закона).

Муниципально-правовые нормы различных видов, но регулирующие сходные по смыслу взаимосвязанные общественные отношения, объединяются в правовые институты. **Муниципально-правовые институты** – это совокупность муниципально-правовых норм, регули-

¹ СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005.

рующих однородную сферу относительно обособленных общественных отношений в области организации и осуществления местного самоуправления. Такими институтами являются, например, институт органов местного самоуправления, институт финансово-экономических основ местного самоуправления, институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления и т. д. Каждый из этих институтов можно разделить на более мелкие, частные институты, а также объединить в более крупные. Например, из института «финансово-экономические основы местного самоуправления» можно выделить институт муниципальной собственности, институт местных налогов и сборов, институт местного бюджета и т. д. Вместе с тем институт финансово-экономических основ можно рассматривать и в качестве составной части института «основы организации и деятельности местного самоуправления».

Аналогично институт органов местного самоуправления можно разделить на институт выборных органов местного самоуправления, институт невыборных (исполнительных, иных) органов местного самоуправления, институт главы муниципального образования и т. д., а в целом институт органов местного самоуправления можно включить в состав института организационных основ местного самоуправления. Во всей отрасли муниципального права можно выделить несколько наиболее крупных правовых институтов, каждый из которых подразделяется на ряд более мелких:

1) институт основ организации и деятельности местного самоуправления (институты правовых, территориальных, финансово-экономических основ);

2) институт органов местного самоуправления (институты представительных органов местного самоуправления, иных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальной службы);

3) институт компетенции местного самоуправления (институты предметов ведения и полномочий местного самоуправления);

4) институт ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления (институты ответственности перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами).

Эти институты располагаются в определенной последовательности в зависимости от их роли и значения в регулировании муниципально-правовых отношений. *Совокупность правовых институтов, включающих нормы, регулирующие однородные общественные отношения, расположенные в определенной логической последовательности, образует систему отрасли муниципального права.*

Предмет отрасли муниципального права

Уяснив, что представляет собой отрасль муниципального права, можно перейти к изучению тех общественных отношений, которые регулируются муниципально-правовыми нормами. Именно такие общественные отношения и составляют предмет данной отрасли. Нормы муниципального права регулируют общественные отношения, складывающиеся во всех сферах организации и деятельности местного территориального сообщества (муниципального образования) как самостоятельного коллектива, образованного для решения вопросов местного значения. Таким образом, **муниципально-правовые отношения** – это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие, действующие и прекращающиеся в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Муниципально-правовые отношения имеют ряд особенностей, отличающих их от правоотношений, регулируемых другими отраслями права (конституционных, трудовых, уголовных и т. д.).

1. *Муниципально-правовые отношения имеют локально-территориальный характер*². Они возникают и действуют в пределах территории муниципального образования в процессе осуществления местного самоуправления.

2. *Муниципально-правовые отношения имеют особую сферу действия* — они возникают и применяются только в деятельности по осуществлению местного самоуправления.

3. *Муниципально-правовые отношения носят комплексный характер*. Они связаны с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни: экономической, финансовой, социальной, культурной и т. д. Объединяет их то, что эти общественные отношения возникают в процессе деятельности органов, должностных лиц местного самоуправления и населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, в круг которых входит установление местных налогов и сборов, управление муниципальной собственностью, организация работы общеобразовательных, дошкольных и медицинских учреждений, благоустройство территории, охрана общественного порядка и т. д. Поэтому в отличие, например, от трудовых, уголовных, гражданских правоотношений муниципально-правовые отношения характеризуются широкой сферой применения.

4. *Обязательным участником (субъектом) муниципально-правовых отношений является орган (должностное лицо) местного самоуправления или население муниципального образования*. Это означает, что в какой бы сфере ни возникло данное общественное отношение, одной из сторон должен быть названный субъект. Например, гражданин поступает на муниципальную службу в орган местного самоуправления. С этого момента помимо трудовых возникают и муниципально-правовые отношения. Если бы гражданин поступал на работу, например, на предприятие, в учреждение и т. п., то возникли бы лишь трудовые правоотношения. Другой пример. Представительный орган местного самоуправления (муниципалитет, муниципальный совет, городская дума и др.) устанавливает местные налоги и сборы, которые необходимы для осуществления местного самоуправления. В этом случае также возникают муниципально-правовые отношения. Если налоги и сборы устанавливаются федеральными органами государственной власти, то это не связано с осуществлением местного самоуправления, и в этом случае возникают финансовые правоотношения.

Для муниципально-правовых отношений, как и для других общественных отношений, необходимо наличие, как минимум, двух сторон. Эти стороны именуются *субъектами (участниками) правоотношений*. В муниципальных правоотношениях, как уже отмечалось, в обязательном порядке участвуют органы (должностные лица) местного самоуправления и (или) население муниципальных образований (с одной стороны). В качестве других участников могут выступать различные организации, учреждения, общественные объединения, органы государственной власти и т. д. (с другой стороны) при условии, что они вступают в отношения с муниципальными органами (должностными лицами). Исходя из этого, субъекты муниципально-правовых отношений можно разделить на:

а) *обязательные*. К ним относятся органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления, население муниципальных образований в целом (при местных выборах, референдумах и т. д.), муниципальные образования в целом (при изменении их границ, преобразовании, объединении и т. д.), органы территориального общественного самоуправления (советы, комитеты микрорайонов, домовые, уличные комитеты и т. д.), ассоциации и союзы муниципальных образований. Эти субъекты рассматриваются как необходимые (обязательные) участники муниципальных образований. Если в каком-либо правоотношении участвует один из вышеперечисленных субъектов, то независимо от того, с кем он вступает в правоотношения, такие общественные отношения будут классифицированы как муниципально-правовые. Это не означает, что наряду с муниципально-правовыми не возникнут и

² Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право России. М., 1997. С. 6.

другие правоотношения. Например, при наложении взыскания на муниципального служащего наряду с муниципально-правовыми возникают трудовые и административные правоотношения;

б) иные субъекты муниципально-правовых отношений. К ним относятся все остальные участники общественных отношений – государственные органы, общественные объединения, организации различных организационно-правовых форм и т. д. Особенность этих субъектов состоит в том, что как участники муниципально-правовых отношений они будут рассматриваться только в случае взаимодействия с субъектами первой группы при осуществлении теми своих задач и функций.

Для возникновения и прекращения муниципально-правовых отношений, как и других правоотношений, необходимы определенные условия, которые называются *юридическими фактами*. Юридические факты подразделяются на события и действия в зависимости от воли людей по отношению к ним. *События* представляют собой явления, не зависящие от воли человека. *Действия* являются результатом активного волеизъявления людей. Так, например, достижение 18-летнего возраста (событие) означает возможность участвовать в местных выборах и референдумах (совершать действия).

Место муниципального права в системе отраслей российского права

Муниципальное право не относится к числу основных, ведущих отраслей, таких как конституционное, административное, гражданское, уголовное и др. Оно является производным от этих отраслей, опирающимся на их нормы. Муниципальное право в качестве самостоятельной отрасли возникло в результате формирования местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения по решению вопросов местного значения, отличной от деятельности государственных органов, и обособления муниципальных органов в системе общественного управления. С развитием местного самоуправления сформировалось и специальное законодательство, регламентирующее широкий круг правоотношений, существующих на местном уровне. Вместе с тем муниципальное право является комплексной отраслью права, вобравшей в себя нормы других отраслей и активно взаимодействующей с ними, что обусловлено разнообразием общественных отношений, возникающих в различных сферах жизнедеятельности местного сообщества. Наиболее тесно муниципальное право взаимодействует с такими отраслями, как:

– *конституционное право*. Данная отрасль определяет основные начала организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия;

– *административное право*. Органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью (возможностью вступать в административные правоотношения, приобретать права и нести соответствующие обязанности). Например, органы местного самоуправления управляют муниципальными учреждениями образования, здравоохранения, культуры и др.; порядок прохождения муниципальной службы также регулируется нормами административного права и т. д.;

– *гражданское право*. Нормы этой отрасли являются основными при совершении сделок органами местного самоуправления, распоряжении муниципальной собственностью и т. д., т. е. в тех случаях, когда органы и должностные лица местного самоуправления вступают в гражданско-правовые отношения от имени муниципального образования;

– *финансовое, налоговое право*. На нормы названных отраслей органы местного самоуправления опираются при установлении и взимании местных налогов и сборов, формировании, утверждении и исполнении местного бюджета;

земельное, экологическое право. Взаимодействие с этими отраслями проявляется чаще всего при использовании муниципальных земель, осуществлении контроля за состоянием окружающей среды и т. д.

§ 2. Наука муниципального права

Любая наука представляет собой совокупность знаний, идей, теоретических положений и выводов о каких-либо явлениях и процессах. Применительно к муниципальному праву о науке можно говорить как о системе научных взглядов и теоретических положений о закономерностях, существующих в сфере организации и деятельности местного самоуправления.

Тот круг вопросов, которые исследует наука муниципального права, и составляет предмет ее исследования. **Предметом** науки муниципального права является изучение соответствующей отрасли действующего права (правовых норм и институтов), истории развития муниципального права, а также практики функционирования местного самоуправления. Наука муниципального права выявляет не только закономерности, присущие отрасли муниципального права, но и изучает различные процессы, связанные с реализацией муниципально-правовых норм. Таким образом, в предмет данной науки обязательно входят муниципально-правовые отношения. Анализируя применение правовых норм, наука муниципального права исследует и практическую деятельность местных органов, их должностных лиц по осуществлению местного самоуправления на определенной территории.

Формулируя теоретические выводы, наука муниципального права опирается как на различные нормативные и научные материалы, так и на процессы, протекающие в сфере местного сообщества. Поэтому указанные объекты исследования и познания принято называть **источниками науки**. К ним относятся:

труды отечественных и зарубежных ученых, оформленные в виде монографий, научных брошюр, диссертаций, докладов, научных статей и пр.;

законодательство – правовые акты, содержащие муниципально-правовые нормы. Изучая нормативный материал, наука муниципального права выявляет определенные логические взаимосвязи, содержащиеся в нормах, анализирует различные категории и понятия;

практика, т. е. процессы, которые происходят на базе реализации муниципально-правовых норм всеми субъектами муниципально-правовых отношений.

Изучая научные труды, законодательство и практику, наука муниципального права использует различные **методы исследования**:

– *формально-логический (формально-юридический) метод*. В основе этого метода лежит изучение муниципально-правовых норм с позиции их формального содержания и логических взаимосвязей;

– *сравнительно-правовой*. Наиболее ярко проявляется при сопоставлении норм и институтов российского муниципального права с аналогичными зарубежными муниципально-правовыми институтами и нормами. Благодаря данному методу выявляются позитивные и негативные стороны исследуемых институтов, изучается возможность применения положительного зарубежного опыта;

– *сравнительно-исторический*. Наука муниципального права исследует соответствующую отрасль в ее историческом развитии, анализирует правовые нормы и практику местных органов с позиции исторической ретроспективы. Особенно полезен в этом плане опыт городского и земского самоуправления в России во второй половине XIX в.;

– *социологический*. Зачастую, чтобы выявить эффективность функционирования муниципальных органов и их должностных лиц, а также действенность и эффективность принимаемых ими решений, необходимо провести определенные социологические исследования, опросы населения и т. д. В результате таких мероприятий формируются различные выводы и предложения, направленные на совершенствование деятельности по организации и осуществлению местного самоуправления;

– *статистический*. Применение этого метода основано на анализе количественных (статистических) данных в различных сферах жизнедеятельности местного сообщества. Чаще всего используются показатели об избирательной активности граждан, данные о состоянии правопорядка на территории муниципального образования, охраны окружающей среды и т. д. В обобщенном виде собранные показатели позволяют сделать определенные теоретические выводы и прогнозы.

В своем развитии наука муниципального права прошла три этапа.

1. Середина XIX в. – 1917 г. В этот период окончательно сформировалось местное самоуправление в России как обособленная организационно-властная деятельность, направленная на решение вопросов местного значения. На данном этапе огромное значение имело земское движение, роль которого исследовали такие видные ученые дореволюционной России, как В. П. Безобразов, А. И. Васильчиков, Б. Б. Веселовский, А. Д. Градовский, Н. И. Лазаревский, В. Н. Лешков и др.

2. 1917 г. – начало 1990-х гг. Данный этап характеризуется фактически ликвидацией местного самоуправления как самостоятельной формы публичной власти, осуществляемой непосредственно населением, и постепенным вхождением местных органов в систему органов государственной власти (местные советы народных депутатов). Однако и в этот период наука продолжала изучать организацию и деятельность реформированных местных органов власти с учетом их нового статуса, а также зарубежный опыт местного самоуправления. Среди тех, кто внес существенный вклад в развитие науки на данном этапе, можно назвать С. А. Авакьяна, Г. В. Барабашева, В. И. Васильева, А. И. Лепешкина, В. А. Пертцка, К. Ф. Шеремета и др.

3. Начало 1990-х – настоящее время. В этот период происходит постепенное возрождение местного самоуправления, особенно активизировавшееся с принятием Федерального закона от 28 августа 1995 г. с последующими изменениями и дополнениями «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный Закон окончательно закрепил организационную обособленность местного самоуправления в системе управления обществом и государством. Это вызвало к жизни необходимость продолжения и углубления исследований в названной области с учетом новых процессов. Такими исследованиями занимаются В. И. Васильев, О. Е. Кутафин, Л. Е. Лаптева, Н. В. Постовой, В. И. Фадеев, Е. С. Шугрина и др.

§ 3. Муниципальное право России как учебная дисциплина

Учебная дисциплина муниципальное право изучает основы действующего права (отрасли муниципального права) и основы науки муниципального права. Задачами данного учебного курса является изучение понятия местного самоуправления, территориальных, финансово-экономических, организационно-правовых форм его осуществления, полномочий местного самоуправления по решению вопросов местного значения и по осуществлению отдельных государственных полномочий, переданных в установленном законом порядке, гарантий деятельности местного самоуправления, а также ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Данная учебная дисциплина имеет свою *систему*, под которой понимается логическая последовательность изучения вопросов, составляющих ее содержание. Система учебной дисциплины в основном совпадает с системой изучаемой ею отрасли.

Учебная дисциплина «Муниципальное право России» состоит из следующих разделов, которые рассматриваются в соответствующих главах данной работы.

1. *Введение в муниципальное право.* В этой главе рассматриваются предмет муниципального права как комплексной отрасли права, его место в системе отраслей российского права, анализируются составляющие его предмет муниципально-правовые отношения и регулирующие их муниципально-правовые нормы; определяются понятие, содержание и методы исследования науки муниципального права.

2. *Основы организации и деятельности местного самоуправления.* В рамках данной главы изучаются понятие и содержание правовых, территориальных и финансово-экономических основ местного самоуправления.

3. *Формы непосредственной демократии в местном самоуправлении.* Исходя из того, что осуществление местного самоуправления включает в себя сочетание форм непосредственной и представительной демократии, составляющих систему местного самоуправления, в данной главе изучаются формы прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления – местные выборы, местные референдумы, народная правотворческая инициатива, собрания (сходы) граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления и к их должностным лицам, отзыв депутата местного представительного органа и выборного должностного лица, территориальное общественное самоуправление.

4. *Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.* Эта глава посвящена изучению системы, порядка формирования и деятельности представительных и иных органов местного самоуправления; статуса и полномочий выборных должностных лиц местного самоуправления; понятия и порядка прохождения муниципальной службы.

5. *Полномочия местного самоуправления.* Эта глава посвящена изучению понятия и содержания предметов ведения местного самоуправления и компетенции местного самоуправления.

6. *Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.* В рамках данной главы рассматриваются различные виды и формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, перед государством, перед физическими и юридическими лицами.

7. *Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.* Особый статус этих городов как субъектов РФ обуславливает особенности организации местного самоуправления на их территории. В данной главе эти особенности подробно освещаются.

Глава II

Основы организации и деятельности местного самоуправления

§ 1. Правовые основы местного самоуправления

Реальное и эффективное осуществление деятельности по решению вопросов местного значения возможно лишь в том случае, когда имеются определенные правовые условия и предпосылки, которые выражены в нормативно-правовых актах. Эти акты регулируют общественные отношения, возникающие в процессе местного самоуправления, содержат муниципально-правовые нормы и составляют правовую основу местного самоуправления. Среди них Конституция Российской Федерации, федеральные законы, конституции, уставы субъектов Федерации, уставы муниципальных образований и другие нормативно-правовые акты. Для удобства эти акты можно разделить на четыре основные группы.

1. Федеральные нормативные правовые акты. Важнейшее место здесь занимает *Конституция Российской Федерации 1993 г.* Она закрепляет местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, гарантирует его осуществление на территории Российской Федерации и провозглашает его самостоятельность в пределах своих полномочий, устанавливая, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Кроме того, вопросам местного самоуправления в Конституции Российской Федерации посвящена отдельная гл. 8, которая определила основные принципы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации, а именно:

- население муниципального образования имеет право на самостоятельное решение вопросов местного значения;
- экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право владения, пользования и распоряжения которой принадлежит населению муниципального образования;
- система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии;
- местное самоуправление организуется по территориальному принципу, изменение границ территории допускается только с учетом мнения населения соответствующей территории;
- органы местного самоуправления имеют собственные полномочия в решении вопросов местного значения и могут иметь делегированные полномочия – государственные полномочия, переданные органами государственной власти одновременно с необходимыми для их осуществления материальными и финансовыми средствами;
- местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией и федеральными законами.

Дальнейшее развитие эти конституционные положения получили в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями. Этот закон длительное время являлся базовым: на его основе осуществлялась дальнейшая регламентация местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

- определил место и роль местного самоуправления в осуществлении народовластия;
- определил его правовые, территориальные и финансово-экономические основы;
- провозгласил государственные гарантии его осуществления;
- установил систему местного самоуправления в РФ, основанную на сочетании форм непосредственной и представительной демократии;
- предусмотрел основания ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления;
- разграничил полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов в области местного самоуправления.

Однако почти за десятилетний период действия названного Закона во многом выявилась его неэффективность, недоработанность, необходимость совершенствования правовой регламентации организации и деятельности местного самоуправления. В связи с этим 6 октября 2003 г. был принят новый Федеральный закон с аналогичным названием, который в полном объеме вступит в силу с 1 января 2006 г. Федеральный закон 2003 г. учел пробелы действующего законодательства о местном самоуправлении и во многом детализировал организационную систему и структуру местного самоуправления. Закон подробно определил территориальную организацию местного самоуправления, разграничил вопросы местного значения в зависимости от вида муниципального образования, детализировал формы прямой демократии, применяемые при осуществлении местного самоуправления населением, конкретизировал систему органов местного самоуправления и их полномочия, уточнил возможный состав муниципального имущества, модифицировал систему межбюджетных отношений и бюджетно-налоговую систему.

На основе Федерального закона 1995 г. «Об общих принципах...» принято около полутора десятка нормативно-правовых актов в этой сфере. Это Федеральные законы «О финансовых основах местного самоуправления», «Об основах муниципальной службы», «О приватизации государственного и муниципального имущества», «Об обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и др. Значительное место в системе федеральных нормативных актов, регламентирующих отдельные вопросы осуществления местного самоуправления, занимают различные кодексы – Гражданский кодекс, Бюджетный, Налоговый, Земельный и др.

Другие федеральные законы также могут регулировать те или иные аспекты деятельности местного самоуправления, например, его полномочия в конкретных сферах жизнедеятельности, в решении крупных экономических и социальных проблем: в области образования, культуры, здравоохранения, жилого фонда, предпринимательства, защиты прав потребителей и пр. Среди них можно назвать законы «О недрах», «Об образовании», «Об охране здоровья», «О библиотечном деле», «О пожарной безопасности», «О защите прав потребителей» и др.

На федеральном уровне регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется и в других нормативных актах – указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации. В их числе Указы Президента РФ от 11 июня 1997 г. «Об основных направлениях реформы местного самоуправления в Российской Федерации»³; от 29 мая 1997 г. «О Совете по местному самоуправлению в Российской Федерации»; от 15 октября 1999 г. «Об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в РФ»; Постановления Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. «О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления», от 19 января 1998 г. «О федеральном реестре муниципальных образований»⁴ и ряд других актов.

³ СЗ РФ. 1997. № 24. Ст. 2741.

⁴ Там же. 1998. № 4. Ст. 486.

2. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Субъекты Федерации обладают значительной компетенцией в этой сфере, что следует из положений Конституции Российской Федерации, которая к совместному ведению Федерации и ее субъектов относит установление общих принципов организации местного самоуправления (п. «н» ст. 72). Детальная же регламентация этих вопросов осуществляется непосредственно нормативными правовыми актами субъектов Федерации.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится подробный перечень вопросов в сфере местного самоуправления, по которым субъекты вправе осуществлять собственное законодательное регулирование (ст. 5). основополагающие вопросы, касающиеся организации местного самоуправления на данной территории, содержатся в *конституциях и уставах* субъектов РФ. Как правило, в них имеются отдельные главы или разделы, посвященные основным принципам организации местного самоуправления в соответствующем регионе. В них закрепляется правовой статус местного самоуправления; принципы местного самоуправления; формы осуществления местного самоуправления через институты непосредственной демократии, представительные органы и выборных должностных лиц; территориальные основы местного самоуправления; правовые основы местного самоуправления; финансово-экономические основы местного самоуправления; полномочия местного самоуправления; формы взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления; особенности организации и деятельности местного самоуправления в данном регионе; гарантии местного самоуправления.

Более детально вопросы местного самоуправления регулируются в *законах субъектов РФ о местном самоуправлении*. В настоящее время такие законы уже приняты и действуют практически во всех субъектах Федерации. Названные законы включают в себя следующие положения:

- общие вопросы организации местного самоуправления в регионе (в том числе понятие местного самоуправления, его законодательная основа, право граждан на местное самоуправление, основные принципы местного самоуправления);
- территории, в границах которых осуществляется местное самоуправление, их состав, порядок изменения границ этих территорий;
- общие принципы организации и деятельности представительных органов местного самоуправления и иных органов местного самоуправления и их должностных лиц;
- принципы взаимоотношений органов государственной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления;
- особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях;
- институты непосредственной демократии при реализации права населения на осуществление местного самоуправления;
- организация территориального общественного самоуправления;
- финансово-экономическая основа местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления и некоторые другие положения.

Помимо региональных законов о местном самоуправлении в субъектах Федерации действуют и иные законодательные акты, составляющие правовую основу местного самоуправления. Среди них можно выделить законы о местном референдуме; о порядке подготовки и проведения муниципальных выборов; о бюджетном регулировании; о муниципальной службе и ряд иных актов.

Другими видами правовых актов субъектов РФ (после законов), составляющих правовую основу местного самоуправления, являются постановления законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, постановления и распоряжения органов исполнительной

власти субъектов, затрагивающие вопросы организации и деятельности местного самоуправления в данном регионе (например, Постановление Администрации Воронежской области от апреля 1998 г. «О передаче объектов соцкультбыта области в муниципальную собственность») и другие акты, содержащие муниципально-правовые нормы.

3. Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления. Важнейшим из них является устав муниципального образования. В пределах территории местного самоуправления он является главным учредительным документом, обладающим среди других местных правовых актов высшей юридической силой, что позволяет иногда называть его «миниконституцией»⁵. Он разрабатывается самим муниципальным образованием и принимается либо представительным органом местного самоуправления, либо населением непосредственно, т. е. на местных референдумах или собраниях (сходах) жителей. Такой порядок принятия уставов муниципальных образований четко определен в ч. 2 ст. 8 Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в РФ». Однако новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», вступающий в силу в полном объеме с 2006 г., предусматривает несколько иной порядок принятия уставов муниципальных образований. В соответствии с ним устав должен приниматься квалифицированным большинством (2/3) депутатов представительного органа местного самоуправления (референдум не предусматривается), а в поселениях с численностью менее 100 избирателей – на сходах жителей.

В настоящее время практика разработки и принятия уставов свидетельствует о том, что обычно в крупных населенных пунктах, таких как города и районы, уставы принимаются выборными представительными органами. Что касается небольших поселений, то, как правило, там уставы принимаются непосредственно жителями на референдумах, реже – на сходах граждан. Многие государственоведы считают предпочтительным принятие устава представительным органом. Во-первых, проведение местных референдумов связано с немалыми финансовыми затратами, которые местный бюджет зачастую не в состоянии выдержать. Во-вторых, устав муниципального образования закрепляет такие наиважнейшие аспекты организации местного самоуправления, как система и структура муниципальных органов, их компетенция, источники доходов местного бюджета и т. д. Вряд ли жители муниципального образования, не имеющие специальной подготовки, могут правильно и адекватно разобраться в таких достаточно сложных вопросах. В этом случае принятие устава сводится к формальной акции⁶.

Устав муниципального образования в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах...» подлежит обязательной государственной регистрации. По действующему законодательству порядок регистрации и регистрирующие органы определяются законодательством субъектов Федерации. В большинстве субъектов РФ муниципальные уставы регистрируются органами юстиции субъекта, а иногда и администрацией субъекта РФ. В отдельных субъектах Федерации, например в Санкт-Петербурге, регистрация уставов муниципальных округов возложена на Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.

Новый закон «Об общих принципах...» четко установил, что устав муниципального образования подлежит государственной регистрации только в органах юстиции. Регистрирующий орган может отказать в регистрации устава в том случае, если его отдельные положения противоречат Конституции РФ, федеральному или региональному законодательству или нарушен порядок принятия устава. В этом случае в устав необходимо внести определенные изменения для приведения его в соответствие с требованиями законодательства. При этом если устав был принят на референдуме, то для внесения поправок необходимо провести повторный

⁵ См.: Барабашев Г. В. О хартиях местного самоуправления в США // Государство и право. 1994. № 5. С. 126.

⁶ Выдрин И. Муниципальные ристалища // Российская Федерация. 1996. № 6. С. 17; Васильев В. И. Уставы муниципальных образований. Новое в местном самоуправлении // Журнал российского права. 1999. № 2. С. 31–32.

референдум. Однако на практике повторные референдумы по внесению изменений в устав часто не проводились, а поправки вносились органами местного самоуправления, что являлось грубейшим нарушением законодательства⁷. В связи с этим, учитывая вероятность отказа в регистрации и необходимости в этом случае внесения исправлений в устав, получила распространение такая практика: на референдум стали выносить только основные направления устава (его концепцию), а затем дорабатывать и принимать его выборным органом либо направлять проект устава на предварительную правовую экспертизу в органы юстиции субъекта РФ и при положительном заключении выносить на референдум.

В соответствии с действующим Федеральным законом «Об общих принципах...» устав муниципального образования вступает в силу после его опубликования (обнародования). Однако, если в регистрации устава было отказано, а устав опубликован, возникала правовая коллизия. Первоначально этот вопрос был решен в определении Президиума Верховного Суда РФ от 29 октября 1997 г., в котором указывалось, что регистрация является обязательным условием вступления в силу устава муниципального образования⁸.

Новый Федеральный закон 2003 г., учитывая негативный опыт, более детально урегулировал порядок разработки, принятия и вступления в силу устава и устранил саму возможность возникновения подобных коллизий. Во-первых, как уже было сказано, референдум по вопросам принятия уставов не предусмотрен. Во-вторых, в п. 8 ст. 44 Закона четко указано, что устав подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после государственной регистрации и вступает в силу после официального опубликования.

Основные вопросы, которые должны быть отражены в уставе муниципального образования, названы в Федеральном законе «Об общих принципах...». Среди них:

- 1) наименование, границы и состав территории муниципального образования;
- 2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;
- 3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 6) срок полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных и иных должностных лиц местного самоуправления;
- 7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативно-правовых актов органов местного самоуправления;
- 8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- 10) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета и контроля за его исполнением;
- 11) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Этот перечень является открытым, и в уставе могут быть закреплены и иные положения, имеющие важное значение для организации и деятельности органов местного самоуправления на соответствующей территории. Например, среди них можно назвать такие, как:

⁷ Васильев В. И. Уставы муниципальных образований. Новое в местном самоуправлении // Там же. С. 27–32.

⁸ Бурмистров А. С. Уставные вопросы муниципальных образований // Право и жизнь. 2001. № 35. С. 146.

- статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;
- гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;
- условия и порядок организации муниципальной службы;
- экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;
- вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных народов, казачества, с учетом исторических и иных местных традиций и др.

Помимо уставов муниципальных образований правовой основой осуществления местного самоуправления являются также и иные нормативные правовые акты, принимаемые непосредственно населением, а также органами и должностными лицами местного самоуправления. Среди них правовые акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан, правовые акты представительного органа местного самоуправления, акты главы муниципального образования, главы местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Новый Закон 2003 г. установил четкую систему местных правовых актов. В соответствии с ним актами, обладающими наивысшей юридической силой среди местных актов, являются устав муниципального образования и решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан). Им должны соответствовать все остальные муниципальные правовые акты. Представительный орган местного самоуправления в пределах своей компетенции принимает решения, являющиеся нормативными правовыми актами, обязательными к исполнению на территории муниципального образования (например, об утверждении бюджетов муниципальных образований, установлении местных налогов и сборов и т. д.), а также решения по вопросам организации деятельности этого органа, например, *регламенты* работы представительных органов. Глава муниципального образования издает постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа (в том случае, если он одновременно занимает должность председателя представительного органа), постановления по вопросам местного значения и по вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень, и распоряжения по вопросам организации работы местной администрации (если одновременно он является главой местной администрации). Председатель представительного органа издает постановления и распоряжения, касающиеся организации деятельности данного органа. Все прочие должностные лица местного самоуправления в пределах своих полномочий издают распоряжения и приказы.

4. **Международные правовые акты**, содержащие муниципально-правовые нормы, также являются составной частью правовой основы местного самоуправления. Это следует из положений Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15), согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Важнейший документ среди них – *Европейская Хартия местного самоуправления*, принятая Советом Европы в 1985 г. Россия ее ратифицировала в 1998 г. Однако еще при разработке Конституции 1993 г. и нового законодательства о местном самоуправлении были учтены основные положения Хартии, которые и нашли отражение в российском законодательстве. В их числе:

- признание местного самоуправления в качестве одной из основ демократического общества;
- наделение органов местного самоуправления собственной компетенцией и необходимыми для этого материальными и финансовыми средствами;

- запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления иначе как на основании закона;
- установление порядка изменения местных территориальных границ на основе консультации с органами местного самоуправления либо проведения местного референдума;
- право на судебную защиту местного самоуправления;
- право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления в необходимых целях и вступать в международные объединения органов местного самоуправления и др.

Помимо Хартии местного самоуправления организация и деятельность местного самоуправления в России базируется и на других международных актах и прежде всего в сфере прав и свобод человека и гражданина, таких как Всеобщая декларация прав и свобод человека и гражданина от 10 декабря 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г., Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г. и др.

§ 2. Территориальные основы местного самоуправления

Организация и деятельность местного самоуправления неразрывно связана с определенной территорией, в границах которой она и осуществляется. Такой территорией является муниципальное образование. Этот термин впервые был установлен в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Согласно ст. 1 этого Закона «Муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляются местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления».

В этом определении четко были выделены основные признаки муниципального образования.

1. Территориальные пределы осуществления местного самоуправления. В этих границах могут находиться территории различных видов. Это могут быть:

- отдельные поселения, например, города, станицы, поселки и другие населенные пункты;
- территории, в границах которых может находиться несколько отдельных поселений (населенных пунктов), например, район (уезд), объединяющий в своем составе поселки, деревни, хутора и т. д., сельский округ (волость, сельсовет) и др.;
- часть отдельного поселения, например, район в городе (в крупных городах, имеющих районное деление).

В состав территории муниципального образования входят все земли, расположенные в его границах. Эти земли могут различаться как по форме собственности, т. е. находиться в государственной, муниципальной, частной, смешанной и другой собственности, так и по своему целевому назначению – земли общего пользования, рекреационные земли, сельскохозяйственного назначения; земли, занятые лесами, и т. д.

Однако не всегда вышеперечисленные территории могут рассматриваться как муниципальные образования. Чтобы признаваться таковыми, необходимо наличие и других признаков.

2. Наличие на данной территории муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов местного самоуправления. Это означает, что

- во-первых, население данной территории избирает органы местного самоуправления, юрисдикция которых ограничена соответствующими территориальными пределами и решением вопросов местного значения;
- во-вторых, органы местного самоуправления самостоятельно и от имени населения муниципального образования формируют муниципальную собственность и управляют ею. То есть в границах данной территории существуют объекты, находящиеся в собственности данной территории (ее населения). Это могут быть здания, сооружения, различные предприятия, земли и природные ресурсы, жилой и нежилой фонд и т. д. Муниципальная собственность признается и гарантируется Конституцией РФ наравне с государственной, частной и иными формами собственности;
- в-третьих, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет. Следовательно, данная территория функционирует на началах самообеспечения и самофинансирования за счет собственных средств. Однако наличие местного бюджета не влечет за собой полную финансовую независимость от государства. Как правило, собственных финансовых ресурсов недостаточно, и государство оказывает муници-

пальным образованиям различную финансовую помощь в виде дотаций, субвенций, кредитов, займов и т. д.

3. Обязательным признаком муниципального образования является участие населения в решении вопросов его территориального устройства. Данное положение содержится в п. 3 ст. 12 и п. 1, 2 ст. 13 Федерального закона «Об общих принципах...» Участие населения в решении территориальных вопросов проявляется в следующем:

1) установление и изменение границ муниципальных образований (в том числе при их образовании, преобразовании или упразднении) осуществляется по инициативе населения наряду с органами государственной власти и местного самоуправления;

2) не допускается изменение границ муниципального образования без учета мнения населения соответствующей территории.

Мнение населения при этом может быть выражено в различных формах – путем проведения местного референдума, консультативных опросов и т. д. Конкретные гарантии учета мнения населения по этому вопросу устанавливаются законодательством субъектов РФ. Соответствующие нормы содержатся либо в специальных законах субъектов Федерации о порядке образования, преобразования, изменения и (или) упразднения муниципальных образований (например, закон Республики Марий Эл от 2 июля 1998 г.), либо в законах субъектов РФ о местном самоуправлении и о территориальном устройстве данного субъекта Федерации (в том случае, если в нем отсутствует отдельный закон о муниципальных образованиях).

Так, в соответствии с Законом от 20 декабря 1995 г. в редакции от 23 апреля 1997 г. «О местном самоуправлении в Архангельской области» население городских и сельских поселений может на основании собственного добровольного волеизъявления и в соответствии с нормативными правовыми актами области о референдуме (сходе) образовывать новые территории местного самоуправления, избирать органы местного самоуправления (вне существующих административно-территориальных единиц). В этом случае областным представительным (законодательным) органом утверждаются необходимые изменения в административно-территориальное деление области (п. 2 ст. 7).

В Удмуртской Республике принят специальный закон, обеспечивающий участие населения в изменении границ муниципальных образований или их упразднении – Закон от 23 декабря 1997 г. в редакции от 13 января 1998 г. «О гарантиях учета мнения населения при установлении и при изменении границ муниципальных образований».

Как правило, организационное выражение участия населения в изменении местных границ осуществляется на местных референдумах или сходах (собраниях) жителей. Именно такую правовую позицию сформулировал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти Удмуртской Республики». Наиболее адекватной формой учета мнения населения при изменении территориальных границ муниципального образования либо их упразднении следует считать, как указано в данном постановлении, местный референдум.

Новый Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» несколько изменил подход к вопросам изменения границ муниципальных образований. В нем предусмотрено, что изменение границ осуществляется законом субъекта РФ, а с инициативой такого изменения могут выступить население, органы местного самоуправления, органы власти субъекта РФ и федеральные органы государственной власти. При этом изменение границ территорий осуществляется с согласия населения, выраженного либо путем референдума либо на сходах граждан, и при этом обязательно должно быть учтено и мнение представительных органов местного самоуправления (в случае, если при изменении границ муниципального образования отдельные входящие в его состав поселения будут отнесены к другим муниципальным образованиям) и с учетом мнения населения, выраженного

только представительными органами, если территориальные изменения не влекут отнесения отдельных поселений, входящих в его состав, к другим муниципальным образованиям.

Аналогичный подход Закон предусмотрел и для преобразования муниципальных образований путем объединения, разделения (для поселений – с учетом мнения населения, выраженного на референдуме или сходе, для муниципальных районов – с учетом мнения населения, выраженного представительными органами каждого из районов), изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением такого статуса (мнение населения выражается на референдуме).

Вышеперечисленные признаки позволяют провести различие между административно-территориальными единицами и муниципальными образованиями. Не всякая административно-территориальная единица (район, поселок, село и т. д.) может рассматриваться как муниципальное образование – для этого необходимо иметь собственный бюджет, муниципальную собственность и выборные органы местного самоуправления. Так, например, если какой-либо поселок отвечает вышеперечисленным критериям, то он является муниципальным образованием, если в нем отсутствуют выборные муниципальные органы, не сформирован местный бюджет и нет объектов муниципальной собственности, значит, он является просто населенным пунктом (административно-территориальной единицей) в рамках какого-либо муниципального образования.

Кроме того, как уже говорилось, изменение территориальных границ муниципальных образований возможно лишь при участии населения, в то время как административно-территориальное деление субъектов РФ проводится их законодательными актами в одностороннем порядке.

Конституция РФ и Федеральный закон 1995 г. «Об общих принципах...» четко не оговаривают, какие именно территории должны рассматриваться в качестве муниципальных образований и иметь все необходимые признаки. Поэтому, исходя из того, что в них содержится примерный (открытый) перечень таких территорий, субъекты РФ применительно к своим условиям конкретизировали положения Закона и в своих правовых актах называют территории, на которых может осуществляться местное самоуправление.

Как правило, подобные нормы содержатся в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении и об административно-территориальном делении. Например, в Законе Саратовской области от 21 ноября 1995 г. в редакции от 7 декабря 1998 г. «О местном самоуправлении в Саратовской области» установлено, что к муниципальным образованиям относится город Саратов, города области, районы области; округа (сельсоветы); поселки городского типа; села, иные населенные пункты и их объединения; закрытые административно-территориальные образования (ст. 10). Вместе с тем из-за нечеткости формулировок Конституции РФ и названного Федерального закона вытекают два положения.

Во-первых, возможность несовпадения границ муниципального образования с границами административно-территориальной единицы. Здесь законодательство субъектов РФ демонстрирует два основных подхода. Первый. Административно-территориальное деление совпадает с делением на муниципальные образования. Такая практика предусмотрена в Алтайском, Красноярском краях, Архангельской, Астраханской, Брянской областях и других субъектах РФ. В Законе от 20 декабря 1995 г. в редакции от 23 апреля 1997 г. «О местном самоуправлении в Архангельской области» даже предусмотрена специальная норма, в соответствии с которой при образовании новой территории местного самоуправления областным представительным (законодательным) органом вносятся необходимые изменения в административно-территориальное деление области.

Второй вариант территориального устройства субъекта РФ предусматривает несовпадение границ муниципальных образований и административно-территориальных единиц. Так, например, в соответствии с Законом «О порядке решения вопросов административно-терри-

ториального устройства Республики Мордовия» в качестве административно-территориальных единиц и населенных пунктов рассматриваются районы республики, районы города Саранска, города республиканского значения, рабочие поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты. При этом отдельные населенные пункты могут либо входить в состав сельсоветов, либо быть административно связанными с городом, районом в городе, рабочим поселком. И в первом и во втором случае эти населенные пункты включаются в черту, но сохраняют свое наименование и статус городского или сельского населенного пункта. Похожая ситуация сложилась и в Нижегородской области, где в Реестре административно-территориального устройства приводится перечень муниципальных образований, а также поселений, расположенных на территории муниципальных образований, но не являющимися таковыми. В этом случае границы муниципальных образований поглощают территорию других административно-территориальных единиц.

Во-вторых, из конституционной нормы о том, что местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях, вытекает также и то, что местное самоуправление не обязательно будет охватывать всю территорию субъекта РФ, хотя Федеральный закон «Об общих принципах...» четко оговаривает, что местное самоуправление осуществляется на всей территории РФ (ст. 12). Однако практика Конституционного Суда РФ свидетельствует о поддержке субъектов РФ, предусматривающих осуществление местного самоуправления на низовом уровне (в сельских поселениях), в то время как в крупных городах и районах осуществляется местное государственное управление. Эта правовая позиция была сформулирована в Постановлениях Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1997 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» и от 15 января 1998 г. «По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. “Об органах исполнительной власти в Республике Коми”»⁹. Подобная организация местного самоуправления существует также в районах республик Башкортостан, Татарстан, Новосибирской области, где местное самоуправление осуществляется в малых городах, поселках, селах, городских районах.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. значительно изменил подход к понятию муниципального образования. В соответствии с ним муниципальным образованием признается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения. Таким образом, новый Закон установил четыре вида муниципальных образований:

- 1) городское или сельское поселение, в которых осуществляется местное самоуправление;
- 2) муниципальный район (несколько поселений или поселений с межселенными территориями, в пределах которых осуществляется местное самоуправление и могут осуществляться отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления);
- 3) городской округ (городское поселение, не входящее в состав муниципального района, органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения, предусмотренных для поселения и муниципального района, и могут также осуществлять отдельные государственные полномочия, переданные на местный уровень);
- 4) внутригородская территория города федерального значения (часть территории города федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, в пределах которой осуществляется местное самоуправление).

Очевидно, что новый Закон в отличие от предыдущего не предусматривает возможности создания муниципальных образований на внутригородских территориях, за исключением тер-

⁹ СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708; 1998. № 4. Ст. 553.

риторий городов федерального значения. Кроме того, теперь осуществление отдельных государственных полномочий, в установленном порядке переданных на местный уровень, ставится в прямую зависимость от вида муниципального образования: полномочиями по реализации таких полномочий наделены только муниципальные районы и городские округа.

Новый Федеральный закон 2003 г. детально урегулировал и критерии создания отдельных муниципальных образований. В соответствии с ним при создании муниципальных образований должны быть использованы следующие принципы:

- местное самоуправление должно осуществляться на всей территории РФ в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях Москвы и Санкт-Петербурга;

- территория субъекта РФ должна разграничиваться между городскими и сельскими поселениями (кроме территорий с низкой плотностью населения, т. е. в сельских поселениях которых плотность населения более чем в три раза ниже средней по РФ);

- в состав муниципального района должны входить территории всех поселений и межселенных территорий, возникающих в местах с низкой плотностью населения (кроме городских округов);

- в границах городского поселения может находиться один город или один поселок с прилегающей территорией, а также сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями;

- в границах сельского поселения могут находиться один населенный пункт с численностью 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 территорий с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый);

- сельский населенный пункт с численностью менее 1000 человек должен входить в состав городского или сельского поселения;

- на территории с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в состав поселения, если такое решение принято на сходе граждан;

- границы поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, должны устанавливаться с учетом пешеходной доступности до административного центра сельского поселения и обратно в течение рабочего дня;

- границы муниципального района должны устанавливаться с учетом транспортной доступности до административного района в течение рабочего дня и обратно;

- границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;

- территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения;

- территория городского округа не входит в состав территории муниципального района;

- границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения;

- наделение городского поселения статусом городского округа осуществляется законом субъекта РФ с учетом социальной, транспортной и иной инфраструктуры, которая обеспечит выполнение вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных на местный уровень.

Учитывая многочисленность муниципальных образований, которых зарегистрировано свыше 14 тысяч, а также разнообразие подходов к территориальной организации субъектов РФ, в России можно выделить несколько территориальных моделей организации местного самоуправления.

Территориальные модели организации местного самоуправления

1. *Одноуровневое муниципальное образование.* При использовании такого варианта местное самоуправление осуществляется, как правило, в пределах района субъекта РФ (республики, края, области и др.) либо городов областного (краевого) подчинения. Это означает, что только районы субъекта Федерации либо отдельные города рассматриваются как муниципальное образование со всеми присущими им признаками – выборными органами местного самоуправления, муниципальной собственностью и местным бюджетом. Что касается входящих в состав района сельских и иных поселений (поселков, сел, деревень и т. д.), то они не являются муниципальными образованиями (и, следовательно, не имеют собственного бюджета, муниципальной собственности и выборных органов местного самоуправления), управление ими осуществляет администрация муниципального образования (района) и на своей территории они могут осуществлять лишь территориальное общественное самоуправление. Такой вариант организации местного самоуправления используется достаточно редко (Московская, Тульская области и некоторые другие.). Этот вариант целесообразно использовать в том случае, если внутри района отсутствуют поселения с развитой инфраструктурой и значительным количеством жителей.

2. *Двухуровневое муниципальное образование.* Данная модель применяется в крупных и средних городах, имеющих районное деление, и некоторых районах субъектов Федерации. В этом случае в состав одного муниципального образования входит другое муниципальное образование. Однако подчиненность одного муниципального образования другому не допускается. Например, крупные и средние города обычно имеют районное деление. При этом город в целом является муниципальным образованием, и входящие в его состав городские районы также являются муниципальными образованиями (со всеми присущими им признаками). Возникает вопрос, каким образом разграничиваются между ними объекты собственности и источники доходов? Ответ содержится в Федеральном законе «Об общих принципах...» (ч. 3 ст. 6). Если в составе города находятся другие муниципальные образования (городские районы), то этот вопрос регламентируется в уставе города.

Применительно к району двухуровневая модель территориальной организации означает, что в состав района как муниципального образования входят другие муниципальные образования – сельские округа, поселки, деревни и т. д., отвечающие всем необходимым критериям. Объекты собственности и источники доходов при двухуровневой модели в районе разграничиваются между муниципальными образованиями законом субъекта РФ. Данная модель существует в Алтайском крае, Калужской области, где в качестве муниципальных образований рассматриваются сами районы, а также входящие в их состав сельсоветы и небольшие города.

3. *Трехуровневое муниципальное образование.* При этой модели наиболее очевидно проявляется принцип матрешки: в состав района как муниципального образования входят менее крупные муниципальные образования – сельские округа, сельсоветы, в состав которых также входят отдельные муниципальные образования – поселки, села и т. д. Каждый уровень муниципальных образований обладает всеми обязательными для них признаками. Применение такой сложной модели возможно лишь там, где достаточно экономически развиты небольшие сельские поселения, что позволяет формировать им бюджет за счет собственных источников доходов. Так, в Воронежской области в качестве уровней осуществления местного самоуправления признаются районы, города, сельсоветы, поселки, села, деревни, хутора и иные территории в поселениях. Окончательное решение в вопросе создания муниципального образования остается за жителями населенных пунктов, которые, основываясь на законодательных актах субъекта РФ, сами решают, создавать ли на своей территории муниципальное образование.

Таким образом, в 43 субъектах РФ местное самоуправление осуществляется только на уровне районов, включает все поселения, находящиеся на его территории; в 23 субъектах РФ местное самоуправление осуществляется только на уровне сельских округов и поселков; в остальных действует двухуровневый тип организации: районные муниципальные образования и входящие в них образования более низкого уровня (сельские округа и поселки)¹⁰.

Помимо основных вышеназванных моделей территориальной организации местного самоуправления в России, преимущественно в республиках, в ее составе используются и некоторые другие. Например, в Татарстане, Башкортостане, Новосибирской области на уровне района и в крупных городах действуют только органы государственной власти, в силу чего район не рассматривается как муниципальное образование. Местное самоуправление в этих субъектах РФ, как уже говорилось выше, осуществляется лишь в небольших городах и сельских поселениях. В Республике Ингушетия на уровне района параллельно функционируют и органы государственной власти и органы местного самоуправления, между которыми проведено разграничение предметов ведения и полномочий. Однако параллельное функционирование двух уровней власти неизбежно порождает дублирование в решении ряда вопросов, а зачастую и несогласованность в принимаемых решениях, что связано с невозможностью достаточно четко разграничить компетенцию между ними. В данном случае более эффективным было бы существование в крупных административно-территориальных единицах, таких как города и районы, органов государственной власти не общей, а специальной компетенции, являющихся территориальными структурными подразделениями исполнительных органов субъектов РФ (управлений и отделов образования, здравоохранения, социального обеспечения, архитектуры и градостроительства и т. д.).

Такое множество моделей территориальной организации местного самоуправления показывает, что выбор конкретной модели зависит от целого ряда факторов: размера территории, плотности населения, состояния социально-экономической инфраструктуры и экономического развития в целом, хозяйственных связей с прилегающими территориями, обеспеченности управленческими кадрами и других обстоятельств. Кроме того, это обусловлено и самим многообразием существующих видов населенных пунктов на территории РФ: административные центры – столицы субъектов РФ, крупные города с внутрирайонным делением, небольшие города, поселки, села, деревни, хутора и пр.

Некоторые исследователи отмечают, что на территориальную организацию местного самоуправления оказало влияние не только многообразие видов поселений, исторические и географические особенности, но и решения Конституционного Суда¹¹, в которых подтверждено право органов государственной власти субъектов РФ в административно-территориальных единицах создавать местные органы государственной власти как представительные, так и исполнительные общей компетенции и упразднять органы местного самоуправления, если имеется положительное решение на этот счет населения данной территории в результате проведенного референдума (Постановление Конституционного Суда от 24 января 1997 г. «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»), и то, что субъекты РФ не могут создавать органы государственной представительной и исполнительной власти на территориях, не имеющих статуса административно-территориальных единиц (Постановление Конституционного Суда в отношении Республики Коми от 15 января 1998 г.).

На основании этих решений стала складываться новая практика организации местного самоуправления, представленная тремя основными моделями: административно-территори-

¹⁰ Рябцев В. П. Обеспечение конституционных прав граждан на местное самоуправление // Местное самоуправление – механизм реализации конституционности России. М., 2002. Ч. 1. С. 143.

¹¹ См, напр.: Рой М. О. Факторы трансформации местного самоуправления на современном этапе // Местное самоуправление – механизм реализации конституционности России. М., 2002. Ч. 1. С. 60.

альной, территориальной (районной) и поселенческой (волостной). Административно-территориальная модель предусматривает формирование органов местного самоуправления в рамках административно-территориальных единиц. Территориальная (районная) предполагает выделение района как единого муниципального образования, охватывающего собой все населенные пункты районного подчинения (волости, села, поселки). Поселенческая (волостная) модель предполагает наделение статусом муниципального образования определенный круг небольших административно-территориальных единиц, тогда как на уровне административного района или крупных городов могут создаваться местные органы государственной власти при отсутствии в них органов местного самоуправления.

Такая практика получила распространение в ряде субъектов РФ – Башкортостане, Татарстане, Удмуртии, Саха (Якутии) и др. В этих условиях в конце 1990 – начале 2000-х гг. стала проявляться тенденция на укрупнение территории муниципального образования и переход значительного числа поселений, наделенных статусом муниципального образования от поселенческой модели к районной – например, в Тюменской, Курганской, Челябинской областях, где происходит увеличение размеров муниципальных образований путем объединения сельсоветов.

В Российской Федерации ведется учет муниципальных образований. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. «О Федеральном реестре муниципальных образований», утвердившим соответствующее Положение, все муниципальные образования на территории России с 1 сентября 1999 г. подлежат внесению в названный Реестр. В настоящее время внесено 1404 районных, 516 поселковых и 9314 сельских муниципальных образований¹², не считая муниципальных образований – городов из общего числа свыше 40 тыс. административно-территориальных единиц. Ведение Реестра ранее было возложено на Министерство по делам Федерации и национальностей Российской Федерации, а после его упразднения функции по ведению названного Реестра перешли в Минюст.

Подводя итог, можно сформулировать понятие территориальных основ местного самоуправления. *Территориальные основы местного самоуправления как институт муниципального права представляют собой совокупность правовых норм, регулирующих территориальную организацию местного самоуправления, а именно:*

- порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований при непосредственном участии населения;
- порядок установления и изменения границ муниципальных образований;
- состав территории муниципальных образований.

Объединения муниципальных образований

В целях более эффективного осуществления своей деятельности по решению вопросов местного значения, а также координации действий по решению общих задач муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов. При этом передачи этим организациям своих полномочий органами местного самоуправления не происходит, т. е. непосредственно деятельностью по осуществлению местного самоуправления ассоциации и союзы не занимаются. Ассоциации и союзы муниципальных образований имеют статус некоммерческих организаций и создаются в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 12 января 1996 г. «О некоммерческих организациях», и подлежат регистрации органами юстиции соответствующего субъекта РФ либо Минюстом РФ (в зависимости от уровня объединения).

В настоящее время в России действуют несколько видов объединений муниципальных образований:

¹² Там же.

1) общероссийские (союз малых городов России, Союз российских городов, объединяющие крупные города – региональные центры и др.). Это объединения, участниками которых являются муниципальные образования, расположенные в различных регионах страны, не граничащих между собой;

2) межрегиональные ассоциации и союзы (ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья, ассоциация городов Юга России), участниками которых являются муниципальные образования, расположенные на территориях субъектов РФ, граничащих между собой и представляющих единый экономико-географический регион;

3) региональные ассоциации и союзы (Ассоциация местного самоуправления Республики Карелия), участниками которых являются муниципальные образования, расположенные в границах одного субъекта РФ.

В настоящее время ассоциации (союзы) муниципальных образований объединяет Конгресс муниципальных образований Российской Федерации. В его состав входят два общероссийских союза – Союз российских городов и Российский союз местных властей, 6 межрегиональных и 37 региональных ассоциаций (союзов) муниципальных образований, включая и две ассоциации закрытых административно-территориальных образований¹³. Основной целью создания Конгресса является более эффективное обеспечение прав местного самоуправления в финансово-экономической сфере, защита интересов местного самоуправления при разработке нормативно-правовых актов и т. д.

Новый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» содержит специальную главу, посвященную межмуниципальному сотрудничеству (гл. 9). В ней предусмотрено несколько форм такого сотрудничества.

1. Закон установил, что в каждом субъекте РФ образуется **совет муниципальных образований субъекта РФ**, статус которого определяется в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» применительно к ассоциациям. Совет муниципальных образований принимает решения на съездах или собраниях членов. Непосредственная реализация этих решений возлагается на органы управления советом. В компетенцию съезда (собрания членов) совета входит:

- утверждение устава совета муниципальных образований субъекта РФ;
- определение размера и порядка уплаты членских взносов на осуществление деятельности совета и содержание его органов управления;
- избрание органов управления совета;
- осуществление иных полномочий, установленных уставом совета.

2. **Общероссийское объединение муниципальных образований.** Единое общероссийское объединение муниципальных образований в соответствии с названным Законом может быть образовано советами муниципальных образований субъектов РФ. Оно будет считаться созданным, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов РФ (а кроме того, могут входить и иные объединения муниципальных образований). Единое общероссийское объединение муниципальных образований наделено правом вносить предложения по составу кандидатов в представители РФ в Палате местных властей Конгресса местных и региональных властей Европы и по составу кандидатов в члены делегации РФ для участия в Конгрессе местных и региональных властей Европы. Порядок реализации указанного права будет определен актами Президента РФ.

3. **Межмуниципальные хозяйственные общества.** Такие общества в соответствии с Законом могут учреждаться в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью для совместного решения вопросов местного значения. Решение об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ должно приниматься представитель-

¹³ Там же. С. 145.

ными органами местного самоуправления муниципальных образований. Названные общества подлежат государственной регистрации.

4. Некоммерческие организации муниципальных образований. Такие организации, как установил Закон, могут создаваться в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. Решения об их создании принимаются также представительными органами местного самоуправления.

Все перечисленные межмуниципальные объединения не могут подменять собой муниципальные органы и осуществлять непосредственно деятельность по реализации местного самоуправления.

§ 3. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Для реального осуществления своих полномочий и эффективного решения вопросов местного значения муниципальное образование должно иметь в своем распоряжении достаточные материальные и финансовые ресурсы. Именно эти ресурсы и составляют финансово-экономическую основу местного самоуправления.

Как институт муниципального права *финансово-экономическая основа местного самоуправления представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок формирования и использования муниципальной собственности, местных финансов и управления имуществом, переданным государством органам местного самоуправления в интересах населения муниципального образования.*

Экономическая основа местного самоуправления

Определение экономической основы местного самоуправления в действующем Законе «Об общих принципах местного самоуправления в РФ» и в новом Законе 2003 г. несколько различаются. Так, в соответствии со ст. 28 Федерального закона 1995 г. экономическую основу местного самоуправления составляют:

- муниципальная собственность;
- местные финансы;
- имущество, находящееся в государственной собственности, и переданное в управление органам местного самоуправления;
- иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

В Законе 2003 г. указано, что экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

При этом финансовые средства часто выделяют как отдельный элемент и рассматривают в качестве финансовой основы местного самоуправления.

Муниципальная собственность

Муниципальная собственность является главной составной частью экономической основы местного самоуправления. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 8) муниципальная собственность признается и подлежит равной правовой защите наравне с другими формами собственности. Дальнейшее развитие эти конституционные положения получили в Гражданском кодексе РФ, где *под муниципальной собственностью понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским, сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям* (ст. 215).

В отношении собственника муниципального имущества в законодательстве нет четкого подхода. В действующем и в новом Законах «Об общих принципах...» подход к определению субъектов права собственности на муниципальное имущество несколько отличается от конституционных норм. Закон 1995 г. установил, что органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью и осуществляют права собственника от имени муниципального образования, а в отдельных случаях права собственника осуществляет население непосредственно (ч. 2 ст. 29). То есть собственником муниципального имущества признается само муниципальное образование. Закон 2003 г. практически воспроизводит данные положения, установив, что органы местного самоуправления от имени муниципального образования

самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с законодательством и местными нормативными актами.

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.