

**Иван Иванович Овчинников Александр Николаевич  
Писарев  
Муниципальное право России: курс лекций**

Текст предоставлен правообладателем [http://www.litres.ru/pages/biblio\\_book/?art=654705](http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=654705)  
«Муниципальное право России: курс лекций /И. И. Овчинников, А. Н. Писарев.»:  
Эксмо; Москва; 2011  
ISBN 978-5-699-40357-8

**Аннотация**

*Курс лекций подготовлен в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта по муниципальному праву.*

*Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей высших учебных заведений, депутатов, государственных и муниципальных служащих и прежде всего тех из них, кто проходит систематическую переподготовку и повышение квалификации в соответствии с требованиями соответствующих законов субъектов Российской Федерации.*

**Иван Иванович Овчинников, Александр Николаевич  
Писарев  
Муниципальное право России: курс лекций**

**Предисловие**

В условиях продолжающегося в Российской Федерации процесса дальнейшего развития и совершенствования правовых основ организации публичной власти важным его элементом должно стать внедрение самоуправленческих начал. Местное самоуправление является логическим выражением объективно развивающегося в России и необратимого процесса демократизации.

Закрепление Конституцией РФ местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя и элемента системы публичной власти обязывает государство создать все необходимые политические, экономические, социальные, финансовые, правовые, организационные условия и предпосылки для его развития.

Особую значимость проблемы местного самоуправления приобретают в связи с необходимостью реализации положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон об общих принципах организации местного самоуправления), который в сравнении с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в настоящее время утратившего силу, по-новому регламентирует:

- 1) многоуровневую территориальную систему осуществления местного самоуправления;
- 2) вопросы местного значения отдельных видов муниципальных образований, полномочия органов местного самоуправления по их решению и состав муниципального имущества;
- 3) особенности осуществления местного самоуправления на отдельных территориях;

- 4) перечень доходных и расходных статей местного бюджета;
- 5) систему и правовое положение органов местного самоуправления;
- 6) формы прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления;
- 7) отдельные вопросы местного (муниципального) представительства;
- 8) порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и т. д.

Реализация положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления потребует не только принятия на федеральном, региональном и местном уровнях ряда новых нормативных правовых актов и внесения принципиальных изменений в уже действующие, но и проведения большого количества различного рода мероприятий, связанных с существенными изменениями территориального устройства большинства субъектов РФ, организацией и проведением местных референдумов и муниципальных выборов, формированием органов местного самоуправления, подготовкой муниципальных служащих, определением доходных и расходных источников местных бюджетов и т. д.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления, а также принимаемые в соответствии с его требованиями законы, иные нормативные правовые акты субъектов РФ и муниципальные правовые акты вносят существенные изменения в продолжающиеся до настоящего времени взаимосвязанные процессы формирования муниципального права как комплексной отрасли права, науки и учебной дисциплины. Полагаем, что эти процессы вызывают необходимость изменения требований государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция».

Обновление учебного курса «Муниципальное право России» имеет большое значение в системе как профессиональной подготовки студентов юридических факультетов и вузов России, особенно тех из них, кто избрал для себя государственно-правовую специализацию, так и профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Проведение реформы местного самоуправления, реализация положений Закона об общих принципах организации местного самоуправления невозможны без качественной профессиональной подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления. В настоящее время в большинстве субъектов РФ отмечается дефицит квалифицированных специалистов в области правового регулирования организации местного самоуправления, что существенно затрудняет проведение муниципально-правовой реформы.

В соответствии с положениями Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (далее – Закон о муниципальной службе) повышение квалификации не только является правом муниципального служащего, но и отнесено к числу приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы. Согласно п. 4 ст. 18 Закона о муниципальной службе по результатам аттестации муниципального служащего, которая проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности муниципальной службы каждые три года, аттестационная комиссия может давать рекомендации о направлении отдельных муниципальных служащих на повышение квалификации.

Курс лекций «Муниципальное право России» в значительной мере восполняет существующий пробел в обеспечении обучающихся необходимой учебной литературой по муниципальному праву. В нем учтены последние изменения федерального и регионального законодательства в области местного самоуправления.

Основная цель настоящего курса лекций – оказать помощь студентам и слушателям в изучении и освоении не только теоретических положений муниципального права, но и

практических навыков реализации нормативных правовых актов, регламентирующих основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, полномочия, ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления в данной области.

Структура, содержание курса лекций разработаны не только в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта, но и на основе требований Министерства образования и науки РФ к порядку, условиям и содержанию программы профессиональной переподготовки специалистов для выполнения соответствующих видов профессиональной деятельности в сфере государственного и муниципального управления.

## **Часть I**

### **Общие положения муниципального права России**

#### **Лекция 1**

#### **Муниципальное право как комплексная отрасль права**

##### **1.1. Понятие и особенности муниципального права как комплексной отрасли права**

Конституция РФ впервые не только закрепила на высшем юридическом уровне местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя и самостоятельной формы осуществления народовластия, но и положила начало процессу формирования принципиально новой для отечественного государственного управления и обособленной в системе российского права комплексной отрасли – муниципального права.

Выделение в российской системе права *муниципального права в качестве самостоятельной отрасли права*, регулирующей общественные отношения, связанные с самостоятельной и под свою ответственность деятельностью населения муниципального образования по решению вопросов местного значения, связано с тем, что:

- 1) местное самоуправление составляет самостоятельную систему власти народа на местах, а органы местного самоуправления полномочны решать все вопросы местного значения;
- 2) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В настоящее время муниципальное право представляет собой сложную систему собственно муниципальных правовых норм, а также норм, относящихся к различным отраслям права: конституционного, административного, финансового, земельного и др.

Рассмотрение понятия «муниципальное право» следует начинать с уяснения терминов, лежащих в основе наименования данной отрасли права. Среди отечественных ученых существует полное единство в понимании того, что наименование данной отрасли права и соответственно все производные от этого термины происходят от латинского слова *municipium*, т. е. город, обладающий правом на самоуправление, или самоуправляющаяся община, или территориальная единица, охваченная единой системой самоуправления.

В законодательстве Российской Федерации понятия «муниципальный», «муниципальные органы», «муниципальное право» используются как синонимы таких понятий, как «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», «право местного самоуправления». В основе такого подхода лежат положения Конституции РФ, которая, с одной стороны, при характеристике органов власти на местах использует понятия «местное самоуправление», «органы местного самоуправления», а с другой – определяет в

качестве одной из форм собственности муниципальную собственность.

В соответствии с логикой, заложенной в приведенных положениях Конституции РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления указывает на то, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов собственности, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

В законодательстве зарубежных стран, как правило, применительно к организации власти на местах употребляются только термины «муниципалитет», «муниципальные органы», «муниципальная власть», «муниципальная собственность». В некоторых странах, например в США, муниципальным именуется лишь городское самоуправление.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что

► **муниципальное право** – это право местного самоуправления.

Термин «муниципальное право» традиционно употребляется в трех значениях, в частности, для наименования:

- 1) отрасли права;
- 2) науки;
- 3) учебной дисциплины.

► В самом общем виде **муниципальное право** как:

**отрасль права** представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих соответствующими методами качественно однородные общественные отношения;

**наука** – это целостная система научных теорий и знаний (идей, взглядов, теорий, воззрений, анализа практики реализации норм муниципального права) об общественных отношениях, составляющих предмет муниципального права;

**учебная дисциплина** – это совокупность знаний, но в отличие от науки ограниченных рамками разрабатываемых в каждом юридическом вузе в соответствии с требованиями государственных образовательных стандартов учебных программ, тематических планов.

Несомненна взаимосвязанность указанных понятий как в силу единства сферы общественных отношений, так и в силу неразрывности научной и практической деятельности по правовому регулированию процесса осуществления населением местного самоуправления.

Своеобразие каждого из указанных значений муниципального права проявляется как в их специфическом содержании, так и в объеме тех знаний, которые содержатся в отличающихся друг от друга источниках одноименных науки, отрасли права и учебной дисциплины.

Муниципальное право, как и всякая иная отрасль российского права, представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих с помощью определенных приемов и способов соответствующие виды общественных отношений. Иначе говоря, муниципальное право подобно другой отрасли права имеет свой предмет и методы правового регулирования.

Следовательно, для уяснения понятия муниципального права как отрасли права необходимо определить его предмет и методы.

► **Предметом правового регулирования муниципального права как отрасли права** являются общественные отношения, возникающие в такой многогранной и специфической области общественной жизни, как местное

самоуправление.

При определении видов таких общественных отношений следует ориентироваться на структуру Закона об общих принципах организации местного самоуправления, построенную путем систематизации важнейших муниципально-правовых институтов.

Системно-институциональный анализ структуры Закона об общих принципах организации местного самоуправления позволяет выделить следующие *группы общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования муниципального права* России как отрасли права:

3) возникающие в связи с правовым закреплением и регулированием предметов ведения, полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться, их ответственности за исполнение таких полномочий.

Наряду с предметом правового регулирования важнейшей составляющей любой отрасли российского права, в том числе и муниципального, являются методы правового регулирования. Предмет и метод правового регулирования взаимосвязаны прежде всего потому, что любой правовой акт, состоящий из правовых норм, юридически закрепляющих определенные правила поведения, фактически не будет действовать до тех пор, пока не будут определены механизмы (методы) реализации правовых предписаний.

Наиболее существенными *методами правового регулирования муниципального права являются:*

1) установление конкретных правомочий и обязанностей участников отношений, например, в ходе организации и проведения муниципальных выборов, местного референдума, различных видов деятельности органов местного самоуправления;

2) метод властных установлений, который связан с принятием органами местного самоуправления нормативных правовых актов, обязательных для исполнения, и наделением их в соответствии с требованиями Закона об общих принципах организации местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

3) классические способы воздействия на участников общественных отношений: предписание, дозволение, запрет, возложение обязанностей, установление равенства сторон в отношениях.

*Предписание* характерно для императивного (властного) регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления. С учетом того, что местное самоуправление – это форма народовластия, законодательство определяет обязательность решений органов и должностных лиц местного самоуправления. Неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет ответственность в соответствии с законодательством РФ.

*Дозволение* предоставляет субъектам правоотношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признает равенство сторон и лежит в основе диспозитивного регулирования. Дозволение как метод правового регулирования муниципального права применяется при регулировании общественных отношений, связанных с реализацией органами местного самоуправления права собственника в отношении имущества, находящегося в муниципальной собственности. Например, при передаче его в постоянное или временное пользование, сдаче в аренду, приватизации, совершении иных сделок, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Заключаемые при этом договоры и соглашения закрепляют равноправие сторон.

*Запреты* используются в муниципальном праве прежде всего с целью обеспечения реализации населением своего конституционного права на осуществление местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 133 Конституции РФ

запрещается ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. В п. 2 ст. 5 Закона об общих принципах организации местного самоуправления допускается осуществление исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами государственной власти в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В п. 4 ст. 17 Закона об общих принципах организации местного самоуправления содержится запрет на участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления, за исключением случаев, специально определяемых в названном Законе.

При правовом регулировании деятельности органов местного самоуправления используются *два способа*:

1) *позитивный* (разрешительный), который предполагает, что Конституция РФ, федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ и другие нормативные правовые акты четко регламентируют предметы ведения и полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также основания и виды ответственности за их неисполнение;

2) *негативный* (запретительный), который исходит из признания за данными органами права осуществлять деятельность, прямо не запрещенную законом, по принципу: «разрешено все, что не запрещено». Например, ч. 2 ст. 14 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предоставляет органам местного самоуправления поселения право решать иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ, только при наличии собственных материальных ресурсов и финансовых средств (за исключением субвенций и дотаций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ).

*Муниципальное право как отрасль права* имеет свои особенности, связанные с тем, что оно не относится к числу основных (базовых) отраслей права. Его место в системе национального права России определяется тем, что муниципальное право – это вторичное, производное образование, возникшее в результате развития местного самоуправления и законодательства о нем. Такие образования в науке именуются комплексными отраслями. Например, к комплексным отраслям относятся хозяйственное, морское, банковское, экологическое, водное, лесное, торговое, военное право.

Согласно утвердившейся в юридической литературе точке зрения *комплексный характер муниципального права* проявляется в том, что оно:

1) регулирует весь комплекс общественных отношений, связанных с реализацией задач и функций местного самоуправления во всех сферах местной жизни (экономической, финансовой, социально-культурной, охраны общественного порядка и др.);

2) нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права, например конституционного, административного, гражданского.

Наряду с правовыми нормами, относящимися к другим отраслям права и одновременно являющимися нормами муниципального права, существуют *муниципально-правовые нормы*, не относящиеся к числу норм других отраслей права. Таковыми, например, можно считать муниципально-правовые нормы, закрепляющие правовой статус отдельных субъектов муниципально-правовых отношений (населения муниципального образования, органов местного самоуправления, территориального общественного самоуправления и др.); формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия

населения в осуществлении местного самоуправления; территориальные основы организации местного самоуправления.

**Муниципальное право** как обособленная часть российского права **является** по преимуществу **правом публичным**, поскольку регулирует публично-властные отношения, связанные с осуществлением местного самоуправления, а также деятельностью государственных и муниципальных органов, органов власти по решению самых разнообразных вопросов местного значения, которые связаны с обеспечением жизнедеятельности всего населения муниципального образования.

В рамках муниципального права присутствуют и **частноправовые нормы** гражданского, предпринимательского, хозяйственного и других отраслей права. Например, ст. 68 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает в целях совместного решения вопросов местного значения возможность учреждения межмуниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью, которые осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ (ГК РФ), иными федеральными законами.

Определив особенности, предмет и методы правового регулирования муниципального права, представляется возможным сформулировать понятие данной отрасли российского права.

► **Муниципальное право** (право местного самоуправления) – это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность правовых норм, в которых закрепляются и регулируются территориальные, финансово-экономические, организационные, правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии и организационно-правовые формы его осуществления, соответствующие полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, отдельные государственные полномочия, которыми они могут наделяться, а также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

## 1.2. Муниципально-правовые нормы и отношения

► Под муниципально-правовыми нормами следует понимать правовые нормы, регулирующие общественные отношения, составляющие предмет муниципального права.

Наряду с общими признаками, характерными для всех норм права, нормам муниципального права присущ ряд особенностей:

1) в силу того, что муниципальное право считается комплексной отраслью права, ряд правовых норм, ее составляющих, одновременно выступают в качестве основных норм других профилирующих отраслей права. Например, нормы конституционного права, содержащиеся в гл. 9 Конституции РФ и закрепляющие основные организационно-правовые формы осуществления населением местного самоуправления и предметы ведения органов местного самоуправления, а также правовые основы их взаимодействия с органами государственной власти, одновременно являются муниципально-правовыми нормами. В качестве норм административного права выступают одновременно муниципально-правовые нормы, закрепляющие права, обязанности, ответственность муниципальных служащих, а также порядок прохождения муниципальной службы;

2) значительная часть муниципально-правовых норм содержится в муниципальных правовых актах (уставах, решениях, постановлениях, приказах и др.), которые издаются,

принимаются органами местного самоуправления, не входящими в систему органов государственной власти;

3) не все общественные отношения, возникающие в области организации местного самоуправления, могут охватываться правовым регулированием. С помощью муниципально-правовых норм закрепляются и регулируются, как правило, только существенные, стабильные общественные отношения. Целый ряд общественных отношений между субъектами муниципального права может быть не охвачен правовым регулированием (порядок проведения сходов граждан, деятельность органов территориального общественного самоуправления и т. д.).

Муниципально-правовые нормы принято классифицировать или подразделять на группы. Эта классификация может быть произведена по различным основаниям (критериям):

1) **в зависимости от объекта правового регулирования** муниципально-правовые нормы подразделяются:

на закрепляющие и регулирующие территориальные, финансово-экономические, правовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливающие организационно-правовые формы осуществления местного самоуправления,

закрепляющие полномочия и ответственность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения,

регулирующие отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления, а также полномочия органов государственной власти в области муниципального права;

2) **по характеру содержащихся предписаний** муниципально-правовые нормы подразделяются:

на управомочивающие (предоставляющие права на совершение определенных действий),

обязывающие (содержащие указание на обязательное исполнение определенных требований),

запрещающие (устанавливающие, чего нельзя делать);

3) **по степени определенности (категоричности) содержащихся предписаний** муниципально-правовые нормы подразделяются:

на императивные (не допускающие толкования),

диспозитивные (в общем виде определяющие правило поведения);

4) **по юридической силе** (форме закрепления) муниципально-правовые нормы подразделяются:

на конституционные (обладающие высшей юридической силой),

неконституционные, т. е. содержащиеся в иных законодательных актах;

5) **по территории действия** (по субъектам нормотворчества) муниципально-правовые нормы подразделяются:

на международно-правовые (действуют на территории стран, которые их ратифицировали),

федеральные (действуют на всей территории Российской Федерации),

региональные (действуют только на территории соответствующего субъекта РФ),

местные (действуют в пределах отдельного муниципального образования);

6) **по функциональному (целевому) назначению** муниципально-правовые нормы подразделяются:

на регулятивные, т. е. закрепляющие правила правомерного поведения,

охранительные, т. е. направленные на охрану и защиту общественных отношений,



возникающих в области местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы права могут также подразделяться:

1) на материально-правовые, которые закрепляют конкретное правило поведения (полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления, права и обязанности граждан и т. д.);

2) процессуальные, которые закрепляют порядок (процедуру) реализации этой нормы (проведение муниципальных выборов, заседаний представительного органа местного самоуправления, принятие муниципальных правовых актов и т. д.).

► **Муниципально-правовыми** являются общественные отношения, урегулированные нормами муниципального права.

Любые правоотношения, в том числе и указанные, складываются из следующих **структурных элементов**:

- 1) субъекты;
- 2) объекты;
- 3) юридические факты.

Для общественных отношений вообще и для муниципально-правовых отношений в частности характерно наличие как минимум двух сторон отношений, именуемых **субъектами**.

Субъекты отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления, **можно разделить на две большие группы**:

1) **индивидуальные**, которые, в свою очередь, подразделяются:

на общие, т. е. жителей муниципального образования (граждан Российской Федерации, иностранцев, лиц без гражданства),

специальные, к которым относятся: депутаты представительного органа муниципального образования, выборные и иные должностные лица местного самоуправления, члены выборного органа местного самоуправления, глава муниципального образования и т. д.;

2) **коллективные**. В группе коллективных субъектов муниципально-правовых отношений можно выделить:

муниципальные образования (городские или сельские поселения, муниципальные районы, городские округа либо внутригородские территории городов федерального значения),

в целом население муниципального образования в период проведения местных референдумов, муниципальных выборов, сходов и т. д.,

выборные и другие органы местного самоуправления (представительный орган муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения),

органы территориального общественного самоуправления (советы микрорайонов, территориальных общин, комитеты микрорайонов, квартальные, уличные и домовые комитеты и т. д.),

федеральные и региональные органы государственной власти, но только в рамках полномочий, определяемых в ст. 5 и 6 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральными конституционными законами,

муниципальные и относящиеся к иным формам собственности предприятия и учреждения, расположенные на территории муниципального образования,

избирательные комиссии субъекта РФ и муниципального образования, избирательные объединения, иные общественные объединения, региональные (территориальные) отделения политических партий и общественных объединений,

общероссийское объединение муниципальных образований, советы муниципальных образований субъектов РФ, межмуниципальные хозяйственные общества в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью.

Муниципально-правовые отношения, как и любые другие правоотношения, возникают, изменяются либо прекращаются в связи с определенными обстоятельствами, условиями, именуемыми **юридическими фактами**.

В зависимости от отношения к воле людей юридические факты подразделяются:

1) на события.

► **События** – это явления, не зависящие от воли человека.

Например, рождение или естественная смерть жителя муниципального образования, которые влекут за собой возникновение или прекращение соответствующих муниципально-правовых отношений;

2) действия.

► Под **действиями** понимаются юридические факты, которые происходят по воле людей.

Например, инициатива населения на принятие муниципального правового акта по конкретному вопросу местного значения (правотворческая инициатива граждан) порождает возникновение рассматриваемых правовых отношений между инициативной группой граждан, обладающих избирательным правом, и представительным органом муниципального образования.

Круг муниципально-правовых отношений весьма широк, их можно условно классифицировать на отдельные группы. В качестве критериев такой классификации берут те же признаки, что и при классификации норм муниципального права. Наиболее распространенным в науке критерием классификации являются **субъекты** муниципально-правовых отношений. Муниципально-правовые отношения могут также классифицироваться **по целевому назначению** (правоустановительные, правоохранительные), **по времени действия** (срочные, постоянные).

### 1.3. Источники муниципального права

► Под **источниками муниципального права (муниципально-правовыми источниками)** следует понимать установленные (**санкционированные**) органами государственной власти, органами местного самоуправления в различных формах и в соответствии с определенной иерархией муниципально-правовые нормы.

В основе системности и иерархичности, а значит, и определения видов источников муниципального права Российской Федерации лежат положения, характеризующие принятую в нашей стране систему права.

В Российской Федерации принята романо-германская система права, основным источником которой является **нормативный правовой акт**. Исходя из этого, российский законодатель в ст. 4 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяет следующие **группы** и иерархичность **источников муниципального права**:

1) общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации;

2) Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти);

3) конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ;

4) уставы муниципальных образований, решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан, и иные муниципальные правовые акты.

Приведенный перечень источников муниципального права в полном объеме должен также найти свое отражение в соответствующих законах субъектов РФ и муниципальных правовых актах. Например, в Законе г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» к числу таких источников отнесены Конституция РФ, Закон об общих принципах организации местного самоуправления, иные федеральные законы и Устав города Москвы.

Из числа источников, характерных для англосаксонской системы права, в соответствии с Конституцией РФ и законодательством Российской Федерации к числу источников муниципального права России можно отнести:

1) исторические и иные местные традиции, на обязательный учет которых при осуществлении местного самоуправления указывают ст. 131 Конституции РФ и п. 2 ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления;

2) договоры и соглашения в области местного самоуправления, которые в соответствии с Законом об общих принципах организации местного самоуправления могут заключаться органами местного самоуправления в целях осуществления межмуниципального сотрудничества (ст. 8); передачи (делегирования) части своих полномочий органам местного самоуправления вышестоящего или нижестоящего уровня (п. 4 ст. 15);

3) судебные акты (решения), содержащие нормативные предписания по вопросам организации местного самоуправления.

## Лекция 2

### Муниципальное право – наука и учебная дисциплина

#### 2.1. Понятие, предмет, методология и источники науки муниципального права

Наука муниципального права является большей по объему, чем одноименные отрасль права и учебная дисциплина, поскольку включает все знания об общественных отношениях, составляющих предмет муниципального права, в том числе и правовые нормы, образующие в своей совокупности данную отрасль права, и учебный материал, составляющий содержание указанной учебной дисциплины в рамках вузовских учебных программ, тематических планов и в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта.

*В отличие от отрасли муниципального права*, призванной с помощью правовых норм регулировать общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления, одноименная наука своей главной целью имеет выявление, раскрытие, познание, исследование основополагающих процессов, определяющих сущность местного самоуправления, его основных муниципально-правовых институтов, а также выявление основных тенденций и закономерностей их развития.

На основе изучения практики реализации муниципально-правовых норм, исторического и зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в

процессе организации местного самоуправления, наука муниципального права призвана осуществлять теоретическое прогнозирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию нормативно-правовой базы и правоприменительной деятельности.

Наряду с различиями между наукой и отраслью муниципального права у них есть много общего, и прежде всего в единстве муниципально-правовых институтов и отношений, являющихся или предметом правового регулирования, или предметом научных поисков. Такой подход к *предмету науки муниципального права* позволяет выделить в ее составе следующие разделы:

1) исследование базового понятийного аппарата, определение понятий муниципального права как отрасли права, науки и учебной дисциплины;

2) изучение теоретических основ и общих принципов местного самоуправления, истории становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, теорий и системы местного самоуправления в зарубежных странах;

3) системный анализ норм, закрепляющих территориальные, финансово-экономические и правовые основы местного самоуправления, государственные гарантии его осуществления;

4) изучение проблем правового регулирования общественных отношений, связанных с правовой регламентацией деятельности граждан по осуществлению местного самоуправления в различных организационно-правовых формах, определяемых в законодательстве;

5) исследование вопросов, связанных с принципами и порядком прохождения муниципальной службы, основами правового статуса муниципального служащего;

6) комплексный анализ правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с правовым закреплением и регулированием соответствующих предметов ведения и полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, порядка осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления и их ответственности.

Наука муниципального права является составной частью российской юридической науки и самым тесным образом связана с рядом юридических и общественных наук.

Особо хотелось бы отметить *взаимосвязь* данной науки с *наукой конституционного права*, предметом которой в том числе являются правовые основы деятельности населения по решению вопросов местного значения, определение роли местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации, основы разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами и органами местного самоуправления в данной области и т. д.

В науке конституционного права наряду с теорией государства и права разработаны и используются такие юридические понятия и категории, которые составляют основу для научного познания в области муниципального права, в частности система народовластия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, вопросы местного значения, конституционные принципы организации местного самоуправления, муниципальная служба, конституционное право на осуществление местного самоуправления, формы представительной и непосредственной демократии.

Комплексный характер муниципального права обязывает проводить научные исследования в данной области знаний лишь при условии сотрудничества и взаимодействия самых разных отраслевых юридических наук. Речь идет о знаниях в области *гражданского, административного, финансового, земельного* и других отраслей права, касающихся, в частности, вопросов муниципальной собственности, муниципальной службы, местного бюджета, муниципальных земель, которые наряду с другими знаниями в своей совокупности образуют целостную систему знаний о муниципальном праве.

Муниципальное право основывается и развивается на данных *исторической науки и*

*философии*, которые носят методологический характер. Несомненна самая тесная связь науки муниципального права *с историей государства и права России*, наукой, изучающей процесс исторического становления, развития, а в ряде случаев и возрождения в России важнейших муниципально-правовых институтов.

Правовую основу взаимосвязанности науки муниципального права с науками *международного права и конституционного права зарубежных стран* составляют принципиально новые для отечественного государства и права положения Конституции РФ о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью национальной правовой системы Российской Федерации и имеют приоритет над нормами ее внутреннего законодательства.

Наука муниципального права комплексно, системно исследует местное самоуправление и его институты, иные перечисленные науки изучают местное самоуправление применительно к своему предмету.

Таким образом, можно дать определение науки муниципального права.

► **Наука муниципального права** – это система научных идей и знаний об общественных отношениях, составляющих предмет одноименной отрасли права, о практике осуществления местного самоуправления на различных исторических этапах развития российской государственности, основанная на зарубежном муниципальном опыте.

Предмет, задачи и цели науки муниципального права, ее специфические функции определяют методологию науки.

► **Методология** – это совокупность приемов и способов исследования, выражения и закрепления научного знания, составляющего предмет науки.

Методология науки муниципального права основывается на *диалектическом методе познания*, который предполагает всесторонний, объективный анализ как местного самоуправления в целом, так и отдельных муниципально-правовых институтов в частности, через взаимосвязи субъектов права, единство количественных и качественных характеристик, логического и конкретно-исторического подходов и т. п.

Наука муниципального права использует присущие всему отечественному государствоведению научные методы исследований. Один из этих методов – *метод системного анализа*, позволяющий рассматривать местное самоуправление, с одной стороны, в качестве одной из форм системы народовластия в Российской Федерации, с другой – как целостную систему организации муниципальной власти в целях решения вопросов местного значения.

В методологии науки муниципального права важное место занимает *исторический метод исследований* местного самоуправления, предполагающий выявление закономерностей и тенденций развития местного самоуправления исходя из анализа опыта его правового регулирования в дореволюционной России и научных исследований о местных органах советской власти.

В науке муниципального права активно используется *метод сравнительно-правового анализа*, который позволяет при проведении научных исследований и теоретическом обосновании практических предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование действующего законодательства в области местного самоуправления, изучать и использовать богатый опыт организации местного самоуправления, накопленный в наиболее развитых демократических государствах.

В науке муниципального права могут использоваться также статистический, социологический, конкретно-социологический, аксиологический (ценностный) и другие

методы исследований.

**Источники науки муниципального права** могут быть разделены на две группы:

1) **правовые**. В лекции 1 настоящего курса лекций были определены источники, содержащие нормы муниципального права, являющиеся одновременно источниками науки муниципального права;

2) **теоретические**. Теоретическими источниками науки муниципального права являются научные труды ученых, в которых разрабатываются и исследуются проблемы муниципального права с учетом исторического и зарубежного опыта правового регулирования общественных отношений, возникающих в области организации местного самоуправления. К их числу можно отнести прежде всего фундаментальные научные труды таких ученых, как И.А. Азовкин, В.П. Безобразов, Н.С. Бондарь, В.И. Васильев, Б.Б. Веселовский, А.И. Васильчиков, А.Д. Градовский, О.Е. Кутафин, В.А. Кряжков, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, В.А. Маклаков, И.И. Петрункевич, Ф.И. Родичев, М.И. Свешников, Я.Н. Уманский, Г.Н. Чеботарев, Б.Н. Чичерин, М.П. Щепкин и др.

К числу источников науки муниципального права может быть отнесен **анализ практики деятельности органов местного самоуправления** по решению вопросов местного значения. На основе изучения и обобщения практики наука муниципального права определяет оптимальность действия норм и институтов, их эффективность, разрабатывает пути и способы совершенствования федерального и регионального законодательства.

**Результаты социологических исследований** различных аспектов местного самоуправления также являются источниками науки муниципального права.

Источником науки муниципального права является и **зарубежный опыт правового регулирования общественных отношений**, возникающих в процессе организации местного самоуправления, а также конкретные формы организации местного самоуправления.

**Задачи** науки муниципального права состоят в разработке положений, касающихся повышения эффективности деятельности местного самоуправления и его органов по решению вопросов местного значения.

Наука муниципального права призвана собирать, изучать, обобщать и распространять практику применения передовых, наиболее эффективных форм и методов работы органов местного самоуправления. Она должна также прогнозировать развитие организации и деятельности местного самоуправления по мере дальнейшего развития демократических процессов в нашем обществе.

## 2.2. Учебный курс «Муниципальное право России»

Муниципальное право как учебная дисциплина в отличие от одноименных отрасли права и науки имеет более узкое содержание, поскольку содержит только те знания, которые необходимы для подготовки специалистов. Объем (рамки) таких знаний определяется учебными программами, тематическими и учебными планами, которые разрабатываются в каждом учебном заведении в соответствии с требованиями государственного образовательного стандарта.

**Система учебной дисциплины муниципального права** имеет следующие составные части:

1) общие положения муниципального права России. В рамках данной темы рассматриваются: понятие и особенности муниципального права как комплексной отрасли права, понятие, особенности и виды муниципально-правовых норм и отношений, понятие, система и иерархия источников данной отрасли права;

2) муниципальное право как наука и учебная дисциплина. В данной теме предусмотрено уяснение понятия, предмета, методологии и источников науки

муниципального права, а также понятия, структуры, особенностей учебного курса «Муниципальное право России» и предъявляемых к нему требований;

3) историко-теоретические основы местного самоуправления. В этой части учебного курса рассматриваются следующие вопросы: понятие основ местного самоуправления, общие принципы местного самоуправления, местное самоуправление как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, самостоятельный элемент системы народовластия, история становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, теории и системы местного самоуправления в зарубежных странах;

4) финансово-экономические основы местного самоуправления. Данная тема охватывает понятие, состав и управление муниципальной собственностью, понятие и состав местных бюджетов, а также правовое регулирование бюджетного процесса в муниципальном образовании;

5) территориальные основы местного самоуправления. Эта часть учебного курса посвящена правовому регулированию вопросов землепользования, определения территориальной организации местного самоуправления, изменения границ муниципального образования, преобразования муниципальных образований;

6) правовые основы местного самоуправления. В данной теме рассматриваются те источники, в которых содержатся нормы муниципального права;

7) гарантии и защита прав местного самоуправления. В рамках этой темы изучаются система общих и специальных гарантий самостоятельности местного самоуправления, а также содержание такого рода гарантий;

8) формы непосредственной демократии при осуществлении местного самоуправления. Речь идет о понятиях, принципах, правовой регламентации: местного референдума, муниципальных выборов, голосования по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сходов граждан и др.;

9) органы местного самоуправления. В данной теме рассматриваются понятие, особенности правового положения и принципы организации и деятельности органов местного самоуправления, основы правового положения представительного органа местного самоуправления, депутатов, избираемых в этот орган, главы муниципального образования, местной администрации, контрольного органа муниципального образования, а также правовые основы муниципальной службы;

10) территориальное общественное самоуправление. Эта тема раскрывает правовую природу и систему территориального общественного самоуправления;

11) предметы ведения и полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления. В рамках этого раздела учебного курса рассматриваются положения о муниципальных образованиях различного уровня, их классификации, принципах правового регулирования органов местного самоуправления, полномочиях федеральных и региональных органов государственной власти в области местного самоуправления, порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

12) содержание полномочий органов местного самоуправления. В этой теме раскрываются полномочия органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью, во взаимоотношениях с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися на территории муниципального образования, в сферах земельных отношений, недропользования и охраны окружающей среды, жилищно-коммунального хозяйства и предпринимательства. Кроме этого, в рамках данной темы раскрывается содержание полномочий органов местного самоуправления в области здравоохранения, физической

культуры, спорта, образования, культуры и социальной защиты населения.

Рассматриваются также вопросы правового положения милиции общественной безопасности, правовой регламентации полномочий органов местного самоуправления по обеспечению общественной безопасности и предупреждению возникновения стихийных бедствий, экологических катастроф, пожаров и др.;

13) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, контроль их деятельности. В этой теме раскрывается понятие, основания и виды ответственности в муниципальном праве, основания и порядок наступления муниципально-правовой ответственности депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления перед населением, органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством, а также правовые проблемы осуществления контроля и надзора за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

**Задачи** муниципального права как учебной дисциплины состоят в оказании помощи будущим юристам при изучении основ местного самоуправления, организационно-правовых форм и гарантий его осуществления, полномочий органов местного самоуправления и др.

Особое внимание в изучении муниципального права на юридических факультетах уделяется организации взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и правоохранительными органами.

## Часть II

### Основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления

#### Лекция 3

#### Историко-теоретические основы местного самоуправления

##### 3.1. Понятие основ местного самоуправления

Понятие «основы местного самоуправления» является новым в отечественном государствоведении. Впервые оно было закреплено в Федеральном законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с необходимостью установления основополагающих начал деятельности населения по осуществлению местного самоуправления. Основы местного самоуправления подчеркивают особенность и специфику регулирования общественных отношений на уровне местного самоуправления.

В юридической науке существуют различные точки зрения по поводу понятия и содержания основ местного самоуправления.

##### ТОЧКА ЗРЕНИЯ

В.В. Пылин определяет **основы местного самоуправления** как совокупность установленных Конституцией РФ и федеральными законами норм, регулирующих наиболее существенные, коренные общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

При этом он выделяет основы народовластия, гуманистические, социальные, территориальные, организационные, политические, финансово-экономические группы основ местного самоуправления. По его мнению, основы народовластия



представляют собой совокупность норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления власти населением муниципальных образований непосредственно, а также через органы местного самоуправления.

О.Е. Кутафин и В.И. Фадеев **основы местного самоуправления** рассматривают в качестве определенных предпосылок и условий, лишь при наличии которых возможно реальное и эффективное местное самоуправление. При этом они выделяют правовые, территориальные, организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления. Каждую из основ они характеризуют как институт муниципального права и совокупность муниципально-правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения в соответствующей сфере местного самоуправления.

Несмотря на многочисленные точки зрения относительно понятия и содержания основ местного самоуправления, всех ученых объединяет следующее: все они считают, что основы местного самоуправления призваны, во-первых, гарантировать со стороны государства самостоятельность его осуществления населением муниципального образования; во-вторых, создать условия, возможности для эффективного решения задач местного значения.

Во многом понятие «основы местного самоуправления» является производным от используемого в гл. 1 Конституции РФ понятия «основы конституционного строя». Это объясняется следующими факторами:

- 1) тем, что согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации;
- 2) местное самоуправление представляет собой одну из форм осуществления народом Российской Федерации народовластия (ст. 3 Конституции РФ);
- 3) местное самоуправление – это система местной (муниципальной) власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения (ст. 130 Конституции РФ).

► **Конституционный строй** (англ. *constitutional system*) – форма организации государства, включающая систему базовых политических, экономических и социальных отношений, закрепленных в конституции.

Исходя из этого, Конституция РФ и законодательство Российской Федерации позволяют выделить политические, экономические и социальные основы местного самоуправления. Такие основы можно назвать общими, поскольку для них характерны следующие признаки:

- 1) они призваны создать на общегосударственном уровне определенные условия и гарантии для развития местного самоуправления;
- 2) служат предпосылками стимулирования развития местного самоуправления;
- 3) обеспечивают определенную устойчивость и стабильность в деятельности органов местного самоуправления;
- 4) создают реальные возможности для наиболее полной реализации норм, устанавливающих компетенцию органов местного самоуправления.

В соответствии с общими основами местного самоуправления в Законе об общих принципах организации местного самоуправления закрепляются следующие **специальные основы и государственные гарантии местного самоуправления**:

- 1) правовые основы местного самоуправления (ст. 4 и гл. 7);
- 2) территориальные основы местного самоуправления (гл. 2 и 11);
- 3) финансово-экономические основы местного самоуправления (гл. 8);
- 4) организационные и правовые гарантии осуществления местного самоуправления (ст. 1, 3, 8, 9 и 78, гл. 9 и 12).

В ст. 1 Конституции РФ закреплено важнейшее положение о том, что Российская Федерация есть правовое государство. Для правового государства характерными признаками

являются:

1) верховенство права и закона во всех сферах общественной и государственной жизни, строгое исполнение требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами;

2) реальность прав и свобод личности, обеспечение ее свободного развития, взаимная ответственность государства и личности.

В соответствии с принципами правового государства самостоятельная деятельность населения по эффективному решению вопросов местного самоуправления возможна только при детальной правовой регламентации общественных отношений, возникающих в процессе осуществления местного самоуправления.

**Правовая основа местного самоуправления** занимает важное место среди основ организации муниципальной власти в Российской Федерации. Это связано с тем, что право в современном обществе выступает важнейшим регулятором различных социальных отношений, в том числе возникающих в области организации местного самоуправления. Территориальные, организационные, финансовые и экономические условия осуществления местного самоуправления находят отражение в праве, конституируются в соответствующих муниципально-правовых институтах и реализуются посредством правовых механизмов.

Общие и специальные основы местного самоуправления находят свое отражение в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых источниках.

Поскольку местное самоуправление является самостоятельной формой народовластия, в Конституции РФ и федеральных законах закрепляются только наиболее принципиальные, важные, общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований правовые положения (основы) его организации. В соответствии с ними принимаются законы или уставы субъектов

РФ, уставы муниципальных образований, содержащие правовые нормы, детализирующие и конкретизирующие положения Конституции РФ и федеральных законов.

Правовые нормы, через которые основы местного самоуправления получают непосредственное закрепление, имеют следующие **черты**:

- 1) основополагающий, фундаментальный, обобщающий характер;
- 2) нормативность и верховенство по отношению к законам, обладающим меньшей юридической силой, и муниципальным правовым актам;
- 3) определенность и категоричность;
- 4) постоянство действия;
- 5) общепризнанность;
- 6) сжатость, концентрированность положений;
- 7) устойчивость.

► **Основы местного самоуправления** можно определить как совокупность правовых норм, содержащихся в международных, федеральных, региональных и муниципальных правовых актах и закрепляющих в соответствии с политическими, экономическими и социальными основами конституционного строя Российской Федерации наиболее принципиальные, важные и общие для всех субъектов РФ, муниципальных образований территориальные, правовые, организационные и финансово-экономические начала деятельности населения по решению вопросов местного значения.

### **3.2. Местное самоуправление в системе основ конституционного строя Российской Федерации**

Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. закрепляет положение о том, что местное самоуправление относится к числу основ любого демократического строя. Местное

самоуправление позволяет наиболее непосредственным образом осуществить именно на местном уровне право граждан участвовать в управлении государственными делами. Защита и укрепление местного самоуправления представляют собой значительный вклад в построение государства, основанного на принципах демократии и децентрализации власти. В ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления устанавливается, что принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции государства.

Конституция РФ признает и гарантирует местное самоуправление, раскрывая и закрепляя в ст. 3, 12, 15, 18, 24, 32, 33, 46, 68, 74, 97, 130–133 его сущностные проявления, ключевые задачи и функции. Глава 1 Конституции РФ относит местное самоуправление к числу основ конституционного строя Российской Федерации.

Наряду с институтами народовластия, важнейшими характеристиками государства и общества, признанием высшей ценностью человека, его прав и свобод, принципами государственного устройства и правовой системы государства *местное самоуправление признается базовым государствообразующим элементом.*

Положения гл. 1 Конституции РФ имеют особую юридическую силу, поскольку никакие другие положения Конституции РФ не могут противоречить основам конституционного строя, поэтому реализация конституционных установлений о местном самоуправлении, совершенствование его институтов – обязанность государства.

Местное самоуправление является важнейшим демократическим институтом, отражающим принципы самоорганизации и самоопределения населения, что позволяет в полной мере характеризовать Российскую Федерацию как конституционное государство с развивающейся системой децентрализованного управления и саморегулируемого гражданского общества.

Конституционный статус местного самоуправления отражен и в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. В ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяется, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, местное самоуправление признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

Местное самоуправление в нашей стране функционирует самостоятельно и развивается на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, конституционных установлений, положений федерального законодательства, законов субъектов РФ, принимаемых в случаях и порядке, установленных федеральными законами, уставами муниципальных образований и другими муниципальными правовыми актами.

*Принцип самостоятельности местного самоуправления* в пределах своих полномочий гарантируется Конституцией РФ и дополняется принципом организационной обособленности местного самоуправления, выражающимся в том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ).

Самостоятельность местного самоуправления обеспечивается выделением и законодательным закреплением круга вопросов местного значения, отнесенных к ведению местного самоуправления. Конституция РФ непосредственно не определяет конкретный перечень таких вопросов. Она лишь указывает, что местное самоуправление призвано обеспечить самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130). Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану

общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

**Подробный перечень вопросов местного значения**, под которыми понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования и решение которых самостоятельно осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления, а также полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в области местного самоуправления определяются Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

В субъектах РФ, городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях. Перечень вопросов местного значения для этих территорий определяется законами городов Москвы и Санкт-Петербурга исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Местное самоуправление осуществляется населением в городских и сельских поселениях и на других территориях путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы, с учетом исторических и иных местных традиций.

Федеральные органы государственной власти, органы **государственной власти субъектов РФ обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления**. Отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления население не может, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» это право возникает на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Современное российское законодательство **разрешает участвовать в осуществлении местного самоуправления не только гражданам Российской Федерации**. Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают правами по осуществлению местного самоуправления в объеме, предусмотренном международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией РФ и Законом об общих принципах организации местного самоуправления, могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

**Сущность местного самоуправления** определяет его разноаспектное конституционное значение:

- 1) оно является одной из основ конституционного строя;
- 2) эта форма народовластия, неотъемлемая составная часть политической системы;
- 3) местное самоуправление содержит в себе важные элементы гражданского общества;
- 4) местное самоуправление можно признать институтом правового положения личности.

Все это обуславливает богатство нормативно-правового содержания и сложный многоструктурный характер институтов местного самоуправления в их конституционном и текущем законодательном оформлении.

### **3.3. Местное самоуправление как самостоятельный элемент системы**

## народовластия

Местное самоуправление играет важную роль в механизме народовластия. В Российской Федерации единственным источником власти является ее многонациональный народ. Конституция РФ закрепляет определенную систему форм реализации принадлежащей народу власти. В соответствии с ч. 2 ст. 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть **непосредственно**, а также **через органы государственной власти и органы местного самоуправления**. Таким образом, Конституция РФ относит государственную власть и власть, осуществляемую органами местного самоуправления, к самостоятельным формам реализации власти народа. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). В организации местного самоуправления наиболее ярко выражается идея приближения власти к народу.

Концептуальные положения гл. 1 Конституции РФ о народовластии и роли в нем местного самоуправления нашли свое отражение в ст. 1 Закона об общих принципах организации местного самоуправления, в соответствии с которой

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

В российском государствоведении понятия «власть народа», «государственная власть» нередко ассоциируются с понятием публичной власти. Публичность (от лат. *publicu* – общественный, гласный, открытый) несет в себе емкое содержание. Если раньше к публичному праву относили преимущественно вопросы государственной власти, отношения граждан и государственной администрации, то сейчас публичное право охватывает и другие сферы, в том числе местное самоуправление. Местное самоуправление нередко характеризуется как «муниципальная публичная власть».

Местное самоуправление – не просто форма самоорганизации населения для решения вопросов местного значения. Это и форма осуществления публичной власти, власти народа. Муниципальная власть и власть государственная являются формами публичной власти, власти народа.

Конкретизируя **публичный характер муниципальной власти**, можно выделить следующие признаки:

- 1) местное самоуправление выступает в роли самостоятельного института власти, закрепленного в Конституции РФ и федеральном законодательстве;
- 2) местное самоуправление имеет свой механизм осуществления функций (население, органы и должностные лица местного самоуправления);
- 3) властные полномочия реализуются органами местного самоуправления непрерывно;
- 4) власть местного самоуправления действует на всей территории муниципального образования;
- 5) муниципальная власть основывается на Конституции РФ, действующем законодательстве, муниципальной собственности и местном бюджете, которые придают ей самостоятельность и компетенционную обособленность;
- 6) органы местного самоуправления, выполняя свои полномочия, вправе устанавливать местные налоги и сборы на территории муниципального образования;
- 7) муниципальная власть осуществляется в рамках закона.

Следует подчеркнуть, что еще в дореволюционный период многие ученые подчеркивали сходство основ осуществления государственной власти и местного самоуправления. В частности, А.В. Васильчиков отмечал, что «отыскать черту, отделяющую государственные интересы, нужды и повинность от земских, было бы напрасным трудом; они постоянно смешиваются, сходятся и расходятся, соглашаются и противопоставляются. Те же предметы ведения, которые в одних государствах заведываются с полным успехом обывателями, собраниями, выборными людьми, в других поручаются администрации, центральной власти, коронным чиновникам...».

А.Д. Градовский считал, что «местное самоуправление является не только способом лучшего удовлетворения местных интересов, но и орудием практического применения начала народовластия в кругу дел, непосредственно касающихся народа и его ежедневной жизни». Он полагал, что самоуправление есть результат разнообразных интересов, которые не могут быть удовлетворены деятельностью центрального правительства.

Анализ конституционных положений, норм действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что положение ст. 12 Конституции РФ о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти не означает, что они совершенно независимы от органов государственной власти. В обоснование этого суждения можно привести следующие доводы:

1) местное самоуправление развивается на основе и в соответствии с Конституцией РФ и законами государства, при государственной поддержке и государственных гарантиях;

2) местные дела решаются хоть и самостоятельно, но в соответствии с Основными положениями государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденными Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. № 1370;

3) объем и пределы власти местного самоуправления устанавливаются федеральными органами государственной власти и закрепляются законом в виде полномочий по решению вопросов местного значения;

4) перечень вопросов местного значения непостоянен и во многом определяется в результате изменения, уточнения органами государственной власти концепции местного самоуправления, отражающей цели, задачи, полномочия и формы организации местного самоуправления в конкретный исторический период жизни государства. Ограничить полномочия местного самоуправления может только федеральный закон;

5) возможность наделения органов местного самоуправления законом отдельными государственными полномочиями (ст. 132 Конституции РФ), право органов местного самоуправления участвовать в осуществлении иных государственных полномочий (ст. 20 Закона об общих принципах организации местного самоуправления), а также право органов государственной власти в соответствии с законом осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления (ст. 75 Закона об общих принципах организации местного самоуправления) также являются свидетельством того, что, реализуя власть народа, органы государственной власти и органы местного самоуправления не только не обособляются, но и тесно взаимодействуют друг с другом.

**Власть местного самоуправления** самостоятельна, как форма публичной власти, но *не самодостаточна* и пока нуждается в существенной поддержке со стороны государственной власти. Органы государственной власти обеспечивают защиту прав местного самоуправления. Государственные органы, должностные лица, предприятия, учреждения и организации, граждане и их общественные объединения обязаны соблюдать права местного самоуправления.

Важной чертой местного самоуправления, отражающей его специфику как формы осуществления власти народа, является *институт ответственности*. Население, органы

местного самоуправления решают вопросы местного значения под свою ответственность. Закон предусматривает также ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, перед государством, перед физическими и юридическими лицами. Формы контроля деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления на основе закона определяются уставами муниципальных образований.

► **Власть местного самоуправления (муниципальная власть)** – это основанная на Конституции РФ, действующем законодательстве, уставах муниципальных образований самостоятельная форма реализации власти народа в муниципальных образованиях.

Власть местного самоуправления проявляется в волевом воздействии, осуществляемом населением, органами и должностными лицами местного самоуправления на участников муниципальных правоотношений и направленном, в рамках единой общегосударственной политики и в интересах населения, на обеспечение решения вопросов местного значения, а в предусмотренных законом случаях – осуществления отдельных государственных полномочий посредством принятия обязательных для исполнения муниципальных правовых актов с возможностью применения для их реализации в установленном законом порядке мер принуждения.

### 3.4. Теории и системы местного самоуправления

Природа местного самоуправления, его происхождение, сущность и соотношение с государственным управлением находятся в прямой зависимости от методологического характера их рассмотрения в социально-правовых теориях. Основы таких теорий и правовых муниципальных систем большинства европейских стран, а также США и Японии были заложены в ходе муниципальных реформ, проводившихся в XIX в., хотя традиции общинного, городского самоуправления уходят своими корнями в глубину веков, к первичным ячейкам общества: полисной демократии античного мира, городским и сельским общинам средневекового сословного государства.

Одним из первых, кто привлек внимание к этой проблеме, был А. Токвиль, который сформулировал концепцию «самоуправляемого общества». Центральной идеей в концепции

А. Токвиля является то, что «первоначальным источником власти является отнюдь не государство и даже не народ, а добровольно объединяющиеся индивиды, сами управляющие своими собственными делами». Именно в таких условиях у людей формируются истинное гражданское самосознание, чувство ответственности, способности соизмерять свои интересы с интересами ближних и согласовывать их.

Значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла германская юридическая школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули *теорию естественных прав общины*, основы которой они заимствовали из французского и бельгийского права. Согласно этой теории право общины (как начального звена эволюции государства) заведовать своими делами имеет такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека, ибо община исторически возникает раньше государства, которое должно уважать свободу общинного управления. Таким образом, эта теория опиралась на идеи естественного права. Из этого положения вытекают следующие *основные признаки самоуправления*:

- 1) избираемость органов местного самоуправления членами общины;
- 2) разделение дел, которыми ведает община, на собственные дела и дела,

препорученные ей государством;

3) невмешательство государства в собственную компетенцию общины (государство должно лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции).

Идея неотчуждаемости, неприкосновенности прав общин, характерная для теории свободной общины, была, однако, достаточно уязвима, ибо трудно обосновать неотчуждаемость прав, например крупных территориальных самоуправляющихся единиц (районов, городов и др.), установленных государством, со ссылкой на их естественный характер.

На смену теории свободной общины приходит **хозяйственная теория самоуправления**, которая также базировалась на противопоставлении местных сообществ государству, общественных интересов – политическим. Ее сторонники рассматривали государство и самоуправление как два непересекающихся круга, имеющих принципиально различное содержание: местные интересы, с одной стороны, и общенациональные – с другой. Однако в качестве основополагающей черты местного самоуправления выдвигался не естественный и неотчуждаемый характер прав общины, а негосударственная, преимущественно хозяйственная природа деятельности органов местного самоуправления. Самоуправление, согласно этой теории, – это заведование делами местного хозяйства.

Значительным влиянием в науке пользовалась **общественная теория местного самоуправления**, сторонники которой противопоставляли самоуправление государственному управлению. Ее истоки коренились еще в либеральных представлениях о существовании естественных и неотчуждаемых прав территориальных сообществ, нашедших свое отражение в работах Д. Локка, а впоследствии А. Токвиля и Д.С. Милля. Представители этой теории сущность самоуправления видели в том, что в его компетенцию входило осуществление местными сообществами тех задач, которые они сами себе ставили, при этом органы и должностные лица должны были быть непременно выделены из системы государственной администрации.

Таким образом, общественная теория содержала, с одной стороны, весьма убедительный вывод о том, что органы местного самоуправления должны быть выделены из системы государственной администрации, а с другой – весьма уязвимое положение об их полной обособленности от органов государственной власти.

Вместе с тем эта теория, как отмечали критики, смешивала самоуправляющиеся территориальные единицы со всякого рода частноправовыми объединениями (промышленными компаниями, благотворительными обществами и т. п.). Но принадлежность человека к какому-либо частноправовому объединению зависит от него, как и выход из данного объединения. В то время как принадлежность к самоуправляющимся единицам и подчинение органам самоуправления устанавливается законом и связано с местом проживания человека.

Практика также показала, что органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой, но и публично-правовой характер, свойственные органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, сбор налогов, дорожное благоустройство, заведование образованием, культурой, здравоохранением и др.). Данные вопросы представляют интерес не только с точки зрения местного населения, но и государства.

На основе этих взглядов, критически оценивающих общественную теорию, во второй половине XIX в. получает свое развитие **государственная теория самоуправления**, основные положения которой были разработаны немецкими учеными Л. Штейном и Р. Гнейстом.

Они полагали необходимым включать органы местного самоуправления в систему организации государственного управления на местах в качестве части общей



государственной системы. Следовательно, в их представлении местное самоуправление – это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного организма, а значит, и элементом целостной системы управления обществом.

Однако в отличие от центрального государственного управления местное самоуправление осуществляется не правительственными чиновниками, а при помощи местных жителей, заинтересованных в результативности местного самоуправления. Передача некоторых задач государственного управления в ведение местных сообществ с точки зрения государственной теории обусловлена тем, чтобы обеспечить более эффективное решение данных вопросов на местном уровне.

В государственной теории самоуправления выделяется два направления:

1) *политическое* (Р. Гнейст). Р. Гнейст связывал местное самоуправление с системой почетных и безвозмездных должностей, так как зависимость чиновника от денег вынуждала бы его служить чуждым ему интересам в силу своего экономического положения;

2) *юридическое* (Л. Штейн). Согласно подходу Л. Штейна правительственные учреждения являются органами государства и предназначены прежде всего для исполнения его воли. Совсем иные задачи и функции возлагаются на органы местного самоуправления, которые, хотя и входят в систему государства и подчинены ему, являются особыми юридическими лицами, обладающими определенными правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения, так как в отличие от правительственных учреждений они существуют не только для исполнения функций государственного управления, но и выражают особые интересы территориальных сообществ.

Общественная и государственная теории местного самоуправления имели своих сторонников и в дореволюционной России, осуществившей во второй половине XIX в. земскую и городскую реформы. Основные начала общественной теории самоуправления получили свое естественное подкрепление и развитие в славянофильских представлениях XIX в. о самобытности русской общины и наличии у нее неотъемлемых прав заниматься местными хозяйственными и общественными делами независимо от государства.

Наиболее видными представителями этих теорий были

В.Н. Лешков и А.И. Васильчиков. Основные принципы общественной теории получили освещение в работе А.И. Васильчикова «О самоуправлении». В названной работе самоуправление определялось им как порядок управления, при котором «местные дела и должности заведуются и замещаются местными жителями – местными обывателями». Местное самоуправление, по мнению А.И. Васильчикова, должно рассматриваться не как инструмент для проведения «различных политических влияний, а как особый порядок, вовсе чуждый политике, имеющей свою цель и свою отдельную область действий».

При таком подходе местное самоуправление оказывалось не просто особой формой публичной власти и закрепления самостоятельности местных органов, а способом самоорганизации жителей соответствующей территории.

В России в 60-е гг. XIX в. под давлением либерально настроенной части населения общественная и хозяйственная теории оказали заметное влияние на подготовку земской реформы.

Государственная теория самоуправления получила свое развитие в работах таких видных дореволюционных юристов, как А.Д. Градовский, В.П. Безобразов, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, А.И. Елистратов, Н.И. Лазаревский и др.

В частности, Н.И. Лазаревский определял местное самоуправление как «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов

обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением». По его мнению, государственная власть является совокупностью полномочий монарха, коронной администрации, парламента и органов самоуправления.

Синтезируя основные постулаты рассмотренных теорий, можно сделать заключение о двойственной природе местного самоуправления: с одной стороны – это институт гражданского общества, имеющий социальную природу и происхождение и служащий для решения населением местных дел самостоятельно и под свою ответственность, с другой – институт правового государства, отвечающий всем признакам и характеристикам проявления власти на территории местного сообщества. Причем от того, какое начало усматривалось в местном самоуправлении (общественное или государственное), зависело не только теоретическое обоснование этого социального явления организации общества, но и реальное воплощение системы политической организации территориальной деятельности.

Двойственный характер муниципальной деятельности находит свое отражение в *теории дуализма муниципального управления*, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию и обладают самостоятельностью в чисто местных делах. Однако, осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Тем самым обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы.

Следует отметить, что в зарубежных странах при характеристике публичной власти на местах используются два понятия:

1) *местное управление.*

► **Местным управлением** принято считать управленческую деятельность в местной территориальной единице, осуществляемую центральной государственной властью или администрацией вышестоящего территориального уровня государственного управления.

Осуществляется местное управление через назначаемые вышестоящей властью административные органы. Например, во Франции таким органом местного управления считается префект республики, который назначается правительственным декретом и представляет правительство и его членов в отношениях с населением. Он наделяется государственными полномочиями в сферах финансов, безопасности, социальной помощи, экономического развития, пространственного планирования и т. д. Таково же функциональное предназначение и префекта в департаменте, который представляет интересы государства в другой территориальной единице – департаменте. Супрефект представляет интересы государства на территории округа, т. е. промежуточной территориальной единице между департаментом и коммуной;

2) *местное самоуправление.*

► **Местное самоуправление** – это деятельность населения местной территориальной единицы (территориального коллектива (сообщества) и его выборных органов по управлению местными делами.

В зависимости от той или иной правовой системы, концепции организации власти в государстве, а также традиций и национальных особенностей различают *три муниципальных системы (модели)* местного самоуправления:

1) *англосаксонскую*, которая характеризуется децентрализацией местного самоуправления. Представительная власть осуществляется муниципальной палатой, а

исполнительная – префектами, супрефектами, муниципальными префектами. Органы местного самоуправления издают нормативные правовые акты, устанавливают и взимают местные налоги, оказывают местные услуги, включая транспорт, торговлю и т. д., организуют строительство, охраняют памятники культуры, истории и т. д.

Такая модель организации местного самоуправления распространена преимущественно в странах с англосаксонской правовой системой: Великобритании, США, Канаде, Индии, Австралии, Новой Зеландии и др. Она построена на общественной теории, объединившей теорию свободной общины, хозяйственную теорию, а также частично юридическую теорию местного самоуправления. Основными чертами англосаксонской системы местного самоуправления являются:

высокая степень автономии местного самоуправления,  
выборность,  
отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления,  
отсутствие местных администраций (органов государственной власти местного уровня).

Основным принципом этой системы местного самоуправления является то, что местное самоуправление действует самостоятельно в пределах предоставленных полномочий (в Великобритании полномочия предоставляются парламентом страны, т. е. из «центра», в США – штатами, т. е. на региональном уровне). Выборные органы местного самоуправления в пределах закона, обычая, сложившейся практики, судебного прецедента самостоятельно и под свою ответственность решают вопросы, не отнесенные к компетенции государства. Государственное регулирование может осуществляться в косвенной форме, например за счет принятия модельных законов, которые органы местного самоуправления могут вводить на своей территории с изменениями. Государственный контроль деятельности органов местного самоуправления осуществляется в форме судебного контроля. Средством влияния на местное самоуправление являются государственные дотации;

2) *европейскую (континентальную)*, которая сочетает в себе местное самоуправление и местное управление. При этой модели местного самоуправления местные органы государственного управления наделяются полномочиями по осуществлению административной опеки или административного надзора за деятельностью органов местного самоуправления. Оспорить законность их действий можно только в судебном порядке.

Европейская (континентальная) система организации местного самоуправления имеет свои разновидности:

соединение местного самоуправления и местного управления на всех уровнях (Италия): в провинциях и коммунах создаются только органы местного самоуправления в лице Советов (выполнение задач государственного управления возлагается на префекта, назначаемого Советом Министров); в коммуне функции государственного управления осуществляет синдик, т. е. назначаемый государственный служащий,

сочетание самоуправления на низовом уровне территориального деления с государственным управлением на более высоком уровне (Польша). В такой единице, как община (гмина), действует только местное самоуправление в лице избираемых населением Советов, которые из своего состава избирают исполнительный орган, на более высоком уровне (в воеводствах) действует только местное управление в лице воевод, их заместителей, которые назначаются и отзываются Председателем Совета Министров.

На зависимых территориях, не имеющих государственного статуса (нидерландские, британские владения, французские колонии), местное самоуправление характеризуется жесткой административной опекой метрополии над органами местного самоуправления:

– управление осуществляют губернаторы, верховные комиссары, назначаемые главой государства-метрополии,

– избираемый местным населением представительный орган принимает акты, которые вступают в действие только после подписи губернатора.

Такая модель (система) организации местного самоуправления распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки и построена на основе государственной теории самоуправления;

3) **смешанную**. В Германии, Австрии, Японии, в некоторых постсоциалистических и развивающихся странах действует смешанная модель, которая имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальными системами местного самоуправления, обладая при этом специфическими чертами. Например, в Германии бургомистры и ландраты имеют двойной статус: органа местного самоуправления и низового звена исполнительной государственной власти.

Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций.

Исходя из порядка формирования и распределения полномочий можно выделить **две основные модели формирования органов местного самоуправления**:

1) **парламентарную**, которая характеризуется тем, что избрание главы местной администрации осуществляется местным представительным органом из своего состава;

2) **президентскую**, которая характеризуется тем, что избрание главы местной администрации, а также других должностных лиц местного самоуправления (казначея, прокурора, мирового судьи, шерифа) осуществляется населением или представительным органом местного самоуправления. Такая модель действует в США, где мэры городов избираются депутатами городского Совета и осуществляют представительские функции, а главы администраций городов являются управляющими, нанятыми Советом и осуществляющими исполнительные функции.

## Лекция 4

### Финансово-экономические основы местного самоуправления

#### 4.1. Экономические основы местного самоуправления

В Российской Федерации финансово-экономические гарантии деятельности, связанной с самостоятельным и под свою ответственность решением населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, находят свое отражение в гл. 8 «Экономическая основа местного самоуправления» Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

В соответствии со ст. 49 Закона об общих принципах организации местного самоуправления **экономическую основу местного самоуправления составляют**:

- 1) находящееся в муниципальной собственности имущество;
- 2) средства местных бюджетов;
- 3) имущественные права муниципальных образований.

Понятие «экономические основы местного самоуправления» является производным от понятия «экономические основы конституционного строя Российской Федерации».

К числу **конституционных начал экономических основ местного самоуправления** могут быть отнесены положения Конституции РФ, закрепляющие:

- 1) принцип равенства и равной правовой защиты частной, государственной,

муниципальной и иных форм собственности (ч. 2 ст. 8);

2) экономические гарантии обеспечения организационной обособленности местного самоуправления и самостоятельности органов самоуправления, основу которых составляет конституционное право населения самостоятельно владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью (ст. 130);

3) основной круг вопросов местного значения, в решении которых органы местного самоуправления самостоятельны (управление муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета) (ст. 132);

4) особый правовой режим земли и других природных ресурсов, которые должны использоваться и охраняться в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9).

► Под **муниципальной собственностью** понимается имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям (ст. 215 ГК РФ).

От имени муниципального образования **права собственника** в отношении муниципального имущества **осуществляют** органы местного самоуправления, а в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

**Муниципальная собственность подразделяется:**

1) на имущество, закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями на правах оперативного управления или хозяйственного ведения;

2) средства соответствующего местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляющие муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или муниципального образования.

Согласно ст. 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления муниципальное имущество подразделяется на три основные группы объектов, предназначенных:

1) для решения установленных законом вопросов местного значения;

2) осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, которое не относится к указанным группам, оно подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению в порядке, установленном федеральным законом.

В п. 2 ст. 50 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяются объекты, составляющие имущество, необходимое для решения органами местного самоуправления поселений вопросов местного значения, отнесенных к их компетенции. К их числу, в частности, относится имущество, предназначенное для:

1) электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, освещения улиц населенных пунктов;

- 2) предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения;
- 3) обеспечения первичных мер по тушению пожаров;
- 4) организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;
- 5) развития на территории поселения массовой физической культуры и спорта;
- 6) организации благоустройства и озеленения территории поселения, в том числе для обустройства мест общего пользования и мест массового отдыха населения;
- 7) сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- 8) организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения;
- 9) официального опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов, иной официальной информации;
- 10) создания, развития и обеспечения охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения.

Кроме этого, в собственности поселений могут находиться:

- 1) автомобильные дороги общего пользования, мосты и иные транспортные инженерные сооружения в границах населенных пунктов поселения, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения, а также имущество, предназначенное для их обслуживания;
- 2) жилищный фонд социального использования для обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями на условиях договора социального найма, а также имущество, необходимое для содержания муниципального жилищного фонда;
- 3) пассажирский транспорт и другое имущество, предназначенные для транспортного обслуживания населения в границах поселения;
- 4) библиотеки;
- 5) объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные в границах поселения;
- 6) земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения в соответствии с федеральными законами;
- 7) обособленные водные объекты на территории поселения;
- 8) леса, расположенные в границах населенных пунктов поселения.

Исходя из того, что к компетенции муниципальных районов относится более широкий, чем у поселения, круг вопросов местного значения, законодатель определяет и необходимый для их решения состав муниципального имущества.

В отличие от поселения **имущество муниципального района** составляют объекты, предназначенные для:

- 1) организации и осуществления экологического контроля;
- 2) организации охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией;
- 3) обеспечения общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также предоставления дополнительного образования и организации отдыха детей в каникулярное время;
- 4) оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, во время и после родов;
- 5) утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

Кроме этого, *только в собственности муниципального района* могут находиться:

- 1) архивные фонды, в том числе кадастр землеустроительной и градостроительной документации, а также имущество, предназначенное для хранения указанных фондов;
- 2) межпоселенческие библиотеки и библиотечные коллекторы.

В собственности городских округов могут находиться все виды перечисленного имущества поселений и муниципальных районов.

Исключение составляют внутригородские муниципальные образования городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, в которых согласно требованиям ст. 79 Закона об общих принципах организации местного самоуправления перечень вопросов местного значения и соответственно состав муниципального имущества определяются законами субъектов РФ самостоятельно, исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства.

Таким образом, органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, опираясь на нормы Закона об общих принципах организации местного самоуправления, могут ограничить право внутригородского муниципального образования на получение отдельных объектов муниципальной собственности.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнительные органы государственной власти субъектов РФ не позднее 31 декабря 2005 г. обязаны были передать, а органы местного самоуправления обязаны были принять имущество субъектов РФ, необходимое для решения вопросов местного значения, на основании решений их исполнительных органов.

Указанными решениями должен был быть утвержден перечень передаваемого имущества, включающий муниципальные унитарные предприятия, государственные или муниципальные учреждения, которые подлежат передаче, а также иное имущество.

Исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, наделенные в установленном порядке соответствующими полномочиями по передаче (принятию) имущества, в установленный срок после принятия решения о передаче имущества передают его в муниципальную собственность, подписывают передаточный акт, в двухмесячный срок вносят изменения в учредительные документы соответствующих государственных или муниципальных предприятий и учреждений.

**Основанием возникновения права собственности муниципального образования** на имущество, передаваемое ему субъектом РФ, является решение его исполнительного органа государственной власти.

В соответствии с названным Законом к правоотношениям, возникающим при безвозмездной передаче имущества в связи с разграничением полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, нормы ГК РФ и Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», определяющие момент возникновения права собственности на имущество, применяются в части, не противоречащей положениям Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ст. 51 Закона об общих принципах организации местного самоуправления определяются следующие **правовые основы деятельности органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью**:

1) такая деятельность осуществляется органами местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно, но обязательно в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними муниципальными правовыми актами;

2) органы местного самоуправления при осуществлении такой деятельности вправе:

передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации (органам государственной власти субъекта РФ) и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки в соответствии с федеральными законами,

приватизировать муниципальное имущество в порядке, предусмотренном муниципальными правовыми актами, в соответствии с федеральными законами,

создавать муниципальные предприятия и учреждения, определять цели, условия и порядок их деятельности, утверждать уставы таких предприятий и учреждений, назначать на должность и освобождать от должности их руководителей, заслушивать отчеты о деятельности указанных предприятий и учреждений,

участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения.

## 4.2. Понятие и состав местных бюджетов

**Финансовую основу** местного самоуправления составляет бюджет муниципального образования (местный бюджет), который согласно ст. 14 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) является формой образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

► **Местный бюджет** – это совокупность доходных и расходных источников муниципального образования.

К числу **доходных источников местных бюджетов** Закон об общих принципах организации местного самоуправления относит:

1) средства самообложения граждан;

2) доходы от местных налогов и сборов;

3) доходы от региональных налогов и сборов;

4) доходы от федеральных налогов и сборов;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи;

6) доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности;

7) часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования,



и часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов;

8) штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления;

9) добровольные пожертвования;

10) субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ;

11) иные поступления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов РФ и решениями органов местного самоуправления.

В п. 3 ст. 55 Закона об общих принципах организации местного самоуправления содержится императивная норма о том, что состав собственных доходов местных бюджетов может быть изменен федеральным законом только в случае изменения установленного в Законе об общих принципах организации местного самоуправления перечня вопросов местного значения и (или) изменения системы налогов и сборов Российской Федерации.

**Расходы местных бюджетов**, так же как и их доходы, осуществляются в соответствии с основными требованиями, закрепляемыми в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. В ст. 53 Закона об общих принципах организации местного самоуправления предусматриваются следующие **основные виды расходных обязательств**, подлежащих исполнению за счет средств местного бюджета:

1) оплата труда депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений;

2) установление муниципальных минимальных социальных стандартов и других нормативов расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения;

3) выравнивание бюджетной обеспеченности поселений за счет средств бюджетов муниципальных районов, в состав которых они входят;

4) осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Согласно ст. 54 Закона об общих принципах организации местного самоуправления органы местного самоуправления и уполномоченные ими муниципальные учреждения могут выступать заказчиками на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

**Муниципальный заказ** на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг оплачивается за счет средств местного бюджета. Размещение указанного муниципального заказа осуществляется на конкурсной основе, за исключением случаев, когда размещение муниципального заказа осуществляется путем запроса котировок цен на товары, работы и услуги, или случаев закупки товаров, работ и услуг у единственного исполнителя.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления обязывает органы местного самоуправления при осуществлении деятельности по расходованию средств местного бюджета вести **реестры расходных обязательств** муниципальных образований в соответствии с требованиями БК РФ в порядке, установленном решением представительного органа муниципального образования.

Из приведенных общих и обязательных для муниципальных образований правовых предписаний, в соответствии с которыми строится их деятельность по определению доходных и расходных источников местных бюджетов, имеются **исключения**, связанные с

особенностями организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

В частности, источники доходов местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга определяются законами этих субъектов РФ исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Указанные федеральными законами источники доходов местных бюджетов и не отнесенные к таковым законами Москвы и Санкт-Петербурга зачисляются в бюджеты этих субъектов РФ.

В соответствии с требованиями ст. 41 БК РФ доходную часть бюджета любого уровня можно объединить в *три большие группы*:

1) **налоговые доходы** местных бюджетов, к которым относятся доходы от местных налогов и сборов, региональных налогов и сборов, федеральных налогов и сборов, штрафы, выступающие в данном случае в качестве санкций, устанавливаемых и применяемых в виде денежных взысканий в размерах, которые определены на законодательном уровне, государственная пошлина, пени.

Местные налоги и сборы согласно ч. 1 ст. 132 Конституции РФ устанавливаются органами местного самоуправления.

Согласно ст. 15 Налогового кодекса РФ (НК РФ) к местным налогам относятся:

**земельный налог**, который детально регламентируется в разд. X «Местные налоги» НК РФ. Согласно ст. 388 НК РФ налогоплательщиками земельного налога признаются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Не признаются таковыми организации и физические лица в отношении земельных участков, находящихся у них на праве безвозмездного срочного пользования или переданных им по договору аренды. В соответствии со ст. 399 НК РФ объектом налогообложения признаются земельные участки, расположенные в пределах муниципального образования (городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга), на территории которого введен налог. Не признаются таковыми земельные участки: изъятые из оборота в соответствии с законодательством Российской Федерации; ограниченные в обороте в связи с тем, что они заняты особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия; предоставлены для обеспечения обороны, безопасности и таможенных нужд; находятся в пределах лесного фонда; заняты находящимися в государственной собственности водными объектами в составе водного фонда, за исключением земельных участков, занятых обособленными водными объектами. Согласно ст. 390 НК РФ налоговая база земельного налога определяется как кадастровая стоимость земельных участков, признаваемых объектом налогообложения,

**налог на имущество физических лиц** регламентируется в Законе РФ от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц». Согласно ст. 1 названного Закона плательщиками налога на имущество физических лиц признаются физические лица – собственники имущества, признаваемого объектом налогообложения. Объектами налогообложения признаются: жилые дома, квартиры, дачи, гаражи, иные строения, помещения и сооружения. Ставки налога устанавливаются нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости.

В соответствии со ст. 57 Закона об общих принципах организации местного самоуправления доходы от местных налогов и сборов зачисляются в местные бюджеты:

по налоговым ставкам, установленным решениями представительных органов местного

самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах,

нормативам отчислений, единым для соответствующих видов муниципальных образований, за исключением случаев, специально оговариваемых в Законе об общих принципах организации местного самоуправления и связанных с необходимостью выравнивания уровня их расчетной бюджетной обеспеченности.

Согласно ст. 12 НК РФ к числу основных требований, предъявляемых к местным налогам и сборам, а также к деятельности по их установлению и прекращению, относится следующее:

местными признаются налоги, установленные НК РФ и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований о налогах и обязательные к уплате на территориях соответствующих муниципальных образований. Исключение составляют города федерального значения Москва и Санкт-Петербург, где местные налоги устанавливаются и прекращают действовать законами субъектов РФ,

при установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований (законодательными (представительными) органами государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяются такие элементы налогообложения, как налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов,

согласно п. 5 ст. 12 НК РФ не могут устанавливаться местные налоги и сборы, не предусмотренные НК РФ,

НК РФ устанавливаются специальные налоговые режимы, которые могут предусматривать освобождение от обязанности по уплате отдельных, в том числе местных, налогов и сборов, указанных в ст. 15 НК РФ.

Доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащие в соответствии с НК РФ направлению в местные бюджеты, согласно ст. 58 и 59 Закона об общих принципах организации местного самоуправления зачисляются по единым для всех поселений или муниципальных районов налоговым ставкам и (или) нормативам отчислений, установленным соответственно:

БК РФ и (или) НК РФ от определенного вида федеральных налогов (сборов),

законом субъекта РФ от федеральных налогов и сборов, подлежащих зачислению в его бюджет в соответствии с БК РФ и (или) НК РФ,

законом субъекта РФ от определенных видов региональных налогов и сборов, в соответствии с НК РФ,

решениями представительного органа муниципального района от федеральных и (или) региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных районов в соответствии с БК РФ и федеральным законодательством о налогах и сборах и (или) законом субъекта РФ.

**Общим требованием** Закона об общих принципах организации местного самоуправления, **предъявляемым** ко всем нормативам и ставкам и используемым **при определении различных источников доходной части местного бюджета**, является то, что они рассчитываются в целях выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления различных видов муниципальных образований осуществлять свои полномочия по решению вопросов местного значения, исходя из численности жителей, а также не могут устанавливаться законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год, иным его законом, решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год или иным его решением на ограниченный срок.

В ст. 61, 61<sup>1</sup>, 61<sup>2</sup> Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования

межбюджетных отношений» определяются перечень федеральных налогов и нормативы, по которым происходят отчисления в местные бюджеты следующих муниципальных образований:

поселения: налог на доходы физических лиц – 10 %, единый сельскохозяйственный налог – 30 %,

муниципальные районы: налог на доходы физических лиц – 20 %, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90 %, единый сельскохозяйственный налог – 30 %,

городские округа: налог на доходы физических лиц – 30 %, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности – 90 %, единый сельскохозяйственный налог – 60 %.

**Государственная пошлина** отнесена Законом об общих принципах организации местного самоуправления к числу налоговых доходов, подлежащих зачислению в местные бюджеты по месту регистрации, совершения юридически значимых действий или выдачи документов.

Штрафы, пени и иные суммы принудительного изъятия согласно ст. 46 БК РФ подлежат зачислению в местные бюджеты, как правило, по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении штрафа. Суммы конфискации, компенсаций и иные средства, в принудительном порядке изымаемые в доход государства, зачисляются в доходы бюджетов в соответствии с законодательством Российской Федерации и решениями судов.

Суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве санкций, подлежат зачислению, в том числе в местные бюджеты, по нормативам и в порядке, которые установлены федеральным законом о федеральном бюджете на текущий финансовый год и НК РФ для соответствующих налогов и сборов, федеральными законами о бюджетах государственных внебюджетных фондов.

Действующая классификация доходов бюджетов Российской Федерации распределяет штрафные санкции по двум источникам доходных поступлений:

штрафы за нарушение законодательства о налогах и сборах, которые относятся к налоговым доходам,

иные штрафные санкции, которые являются источником неналоговых доходов.

К числу налоговых правонарушений, за совершение которых может быть предусмотрена ответственность в виде взыскания штрафа, в соответствии с гл. 16 и 18 НК РФ относятся:

нарушение срока постановки на учет в налоговом органе,

уклонение от постановки на учет в налоговом органе,

ведение деятельности организацией или индивидуальным предпринимателем без постановки на учет в налоговом органе,

нарушение срока представления сведений об открытии и закрытии счета в банке,

нарушение налогоплательщиком срока представления в налоговый орган информации об открытии или закрытии им счета в каком-либо банке,

непредставление налогоплательщиком в установленный срок налоговой декларации в налоговый орган,

грубое нарушение организацией правил учета доходов и (или) расходов и (или) объектов налогообложения,

неуплата или неполная уплата сумм налога в результате занижения налоговой базы, иного неправильного исчисления налога или других неправомерных действий (бездействия),

неправомерное неперечисление (неполное перечисление) сумм налога, подлежащего удержанию и перечислению налоговым агентом,

несоблюдение установленного порядка владения, пользования и (или) распоряжения имуществом, на которое наложен арест,

непредставление в установленный срок налогоплательщиком (налоговым агентом) в налоговые органы документов и (или) иных сведений, предусмотренных законодательством о налогах и сборах,

неявка либо уклонение от явки без уважительных причин лица, вызываемого по делу о налоговом правонарушении в качестве свидетеля,

неправомерный отказ свидетеля от дачи показаний, а равно дача заведомо ложных показаний,

отказ эксперта, переводчика или специалиста от участия в проведении налоговой проверки, дача экспертом заведомо ложного заключения или осуществление переводчиком заведомо ложного перевода,

неправомерное несообщение (несвоевременное сообщение) лицом сведений, которые это лицо должно сообщить налоговому органу,

нарушение банком порядка открытия счета налогоплательщику,

нарушение срока исполнения поручения о перечислении налога или сбора,

неисполнение банком решения налогового органа о приостановлении операций по счетам налогоплательщика, плательщика сбора или налогового агента,

неисполнение банком решения о взыскании налога и сбора, а также пени,

непредставление налоговым органам сведений о финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщиков – клиентов банка;

2) **неналоговые доходы** местных бюджетов, к которым относятся доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, часть доходов от оказания органами местного самоуправления и муниципальными учреждениями платных услуг, остающаяся после уплаты налогов и сборов, штрафы, установление которых в соответствии с федеральным законом отнесено к компетенции органов местного самоуправления, часть прибыли муниципальных предприятий, остающейся после уплаты налогов и сборов и осуществления иных обязательных платежей, в размерах, устанавливаемых нормативными правовыми актами представительных органов муниципального образования, иные неналоговые доходы.

Доходы от имущества, находящегося в муниципальной собственности, согласно ст. 42 БК РФ складываются из средств, получаемых:

от арендной либо иной платы за сдачу во временное владение и пользование или во временное пользование имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности,

в виде процентов по остаткам бюджетных средств на счетах в кредитных организациях,

от передачи имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, под залог, в доверительное управление,

за пользование бюджетными средствами, предоставленными другим бюджетам, иностранным государствам или юридическим лицам на возвратной и платной основах,

от прибыли, приходящейся на доли в уставных (складочных) капиталах хозяйственных товариществ и обществ, или дивидендов по акциям, принадлежащим Российской Федерации, субъектам РФ или муниципальным образованиям,

от части прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей в размерах, устанавливаемых правовыми актами органов местного самоуправления,

от использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

К неналоговым доходам местных бюджетов до разграничения государственной

собственности на землю поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных на соответствующих территориях и предназначенных для целей жилищного строительства, по нормативу 100 %.

Доходы от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности, в соответствии требованиями ст. 43 БК РФ подлежат зачислению в местные бюджеты в полном объеме. Порядок перечисления в местные бюджеты средств, получаемых в процессе приватизации муниципального имущества, нормативы их распределения между бюджетами разных уровней, а также размеры затрат на организацию приватизации определяются Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, согласно п. 4 ст. 41 БК РФ являются самостоятельным видом неналоговых доходов местных бюджетов. После уплаты налогов и сборов, предусмотренных НК РФ, такие доходы в полном объеме учитываются в смете доходов и расходов бюджетного учреждения и отражаются в доходах соответствующего местного бюджета как доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, либо как доходы от оказания платных услуг.

К числу штрафных санкций, являющихся источником неналоговых доходов местных бюджетов, могут быть отнесены:

поступление сумм за выпуск и реализацию продукции, изготовленной с отступлением от стандартов и технических условий,

санкции за нарушение порядка применения цен,

административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, взыскиваемые за нарушение валютного законодательства и законодательства в области экспортного контроля, санкции за нецелевое использование бюджетных средств и др.

Кроме этого, в соответствии со ст. 62 БК РФ к неналоговым доходам местных бюджетов может быть отнесена плата за негативное воздействие на окружающую среду, подлежащая зачислению в бюджеты муниципальных районов и городских округов по нормативу 40 %;

3) **безвозмездные и безвозвратные перечисления в местные бюджеты**, к которым относятся средства самообложения граждан, безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства финансовой помощи, добровольные пожертвования, субвенции, предоставляемые на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

► **Средства самообложения граждан** – это разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения граждан (ст. 56 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30 % от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен.

Вопросы введения и использования разовых платежей граждан в качестве источника местного бюджета решаются на местном референдуме.

**Безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней**, включая дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований, иные средства

финансовой помощи осуществляются в местные бюджеты в соответствии с требованиями ст. 60–62 Закона об общих принципах организации местного самоуправления путем:

предоставления дотаций из соответствующих региональных или районных фондов финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов и (или) поселений),

определения размеров таких дотаций для каждого поселения субъекта РФ исходя из уровня их бюджетной обеспеченности, в расчете на одного жителя городского, сельского поселения и возможной их полной или частичной заменены дополнительными нормативами отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, установленных для бюджетов поселений,

утверждения дотаций из региональных фондов или субсидий из фонда муниципального развития законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год, а дотаций из районного фонда – такого рода решением представительного органа муниципального района,

предоставления субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ и проектов развития общественной инфраструктуры муниципальных образований в составе расходов бюджета субъекта РФ из средств специально образованного фонда муниципального развития,

предоставления субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов в составе расходов бюджета субъекта РФ из средств специально образованного фонда софинансирования социальных расходов,

предоставления бюджетам муниципальных образований иной финансовой помощи из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ в формах, предусмотренных БК РФ.

В соответствии со ст. 6 БК РФ **бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня** бюджетной системы РФ на безвозмездной и безвозвратной основе, именуются в случаях их предоставления:

без каких-либо условий – дотациями,

на осуществление определенных целевых расходов – субвенциями,

на условиях долевого финансирования целевых расходов – субсидиями.

Субвенции предоставляются органам местного самоуправления на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ, в соответствии со следующими основными требованиями, установленными в ст. 63 Закона об общих принципах организации местного самоуправления:

общий размер таких субвенций определяется федеральным законом и законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год отдельно по каждому из указанных государственных полномочий,

такого рода субвенции предоставляются местным бюджетам из создаваемого в составе бюджета субъекта РФ регионального фонда компенсаций,

субвенции из указанного фонда распределяются между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг муниципального образования с учетом объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг (объем выплат), и утверждаются законом субъекта РФ о бюджете на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции,

субвенции, предоставляемые из федерального фонда компенсаций на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами, распределяются между всеми субъектами РФ в порядке, установленном БК РФ, пропорционально численности населения (отдельных групп населения) или потребителей соответствующих бюджетных услуг субъекта РФ с учетом

объективных условий, влияющих на стоимость этих бюджетных услуг, и утверждаются федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год по каждому субъекту РФ и виду субвенции.

## **Лекция 5**

### **Территориальные основы местного самоуправления**

#### **5.1. Территории муниципальных образований**

В целях обеспечения самостоятельности и повышения эффективности местного самоуправления Конституция РФ и федеральное законодательство определяют территориальные основы его организации и деятельности в соответствии с принципом территориального верховенства, действующим в пределах границ муниципальных образований. Этот принцип находит выражение в Законе об общих принципах организации местного самоуправления. Согласно положениям названного Закона:

1) территорией муниципального образования ограничивается верховенство решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан муниципального образования, и решений органов местного самоуправления по вопросам местного значения;

2) в границах муниципальных образований органы местного самоуправления осуществляют свои властные полномочия по самостоятельному управлению муниципальной собственностью, формированию, утверждению и исполнению местного бюджета, установлению местных налогов и сборов, осуществлению охраны общественного порядка, решению иных вопросов местного значения.

Анализ соответствующих положений Конституции РФ, Закона об общих принципах организации местного самоуправления и других федеральных законов позволяет выделить следующие **территориальные основы местного самоуправления**:

1) территории (виды) муниципальных образований;

2) особенности территориальной организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве;

3) требования, предъявляемые к порядку изменения границ муниципальных образований и их преобразованию с обязательным учетом мнения проживающего там населения;

4) виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования.

Согласно ч. 1 ст. 131 Конституции РФ местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях. Конкретизируя приведенное конституционное положение, ст. 10 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляет **двухуровневую систему организации местного самоуправления** и подразделяет все муниципальные образования на две большие группы:

1) городские, сельские поселения (первый уровень);

2) муниципальные районы и городские округа (второй уровень).

В основе проходящего в настоящее время в Российской Федерации сложнейшего процесса формирования территориальной организации местного самоуправления лежит прежде всего административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

Такое устройство определяется в законах субъектов РФ в соответствии с требованиями Общероссийского классификатора объектов административно-территориального деления ОК 019–95 (ОКАТО), утвержденного постановлением Государственного комитета РФ по



стандартизации, метрологии и сертификации от 31 июля 1995 г. № 413. Объектами классификации в ОКАТО являются:

- 1) республики;
- 2) края;
- 3) области;
- 4) города федерального значения;
- 5) автономная область;
- 6) автономные округа;
- 7) районы;
- 8) города;
- 9) внутригородские районы, округа города;
- 10) поселки городского типа; сельсоветы;
- 11) сельские населенные пункты.

Все объекты административно-территориального деления подразделяются на группы в соответствии с территориальным делением, а эти группы, в свою очередь, располагаются по трем уровням классификации в соответствии с административной подчиненностью, при этом в каждый уровень включаются объекты, непосредственно подчиненные объектам предыдущего уровня.

Территории административно-территориальных единиц и муниципальных образований могут и не совпадать. Например, в Москве, как и во многих других крупных городах, продолжают существовать административные округа, в границах которых действуют суды, органы милиции, налоговые и другие государственные органы.

Требования к территориям муниципальных образований определяются в гл. 2 «Принципы территориальной организации местного самоуправления» Закона об общих принципах организации местного самоуправления.

В соответствии с этими требованиями территорию **городского поселения** составляют один город или один поселок, а также согласно генеральному плану такого поселения – территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями).

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

Сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек, как правило, входит в состав сельского поселения. Однако в соответствии с законами субъекта РФ такие сельские населенные пункты могут наделяться статусом сельского поселения с учетом плотности населения данного субъекта и доступности территории поселения. На территориях с низкой плотностью населения и в труднодоступных местностях сельский населенный пункт с численностью населения менее 100 человек может не наделяться статусом поселения и не входить в его состав, если такое решение принято на сходе граждан, проживающих в соответствующем населенном пункте.

К **территориям с низкой плотностью населения** относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах, плотность населения сельских поселений в которых более чем в три раза ниже средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации.

К **территориям с высокой плотностью населения** относятся территории субъектов РФ, отдельных муниципальных районов в субъектах РФ, плотность населения сельских

поселений в которых более чем в три раза выше средней плотности населения сельских поселений в Российской Федерации.

Распоряжением Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р утверждены перечни субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, и субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с высокой плотностью населения.

Обязательными для территорий всех поселений являются также требования о том, что они не могут накладываться друг на друга.

В состав *муниципального района* входит несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, за исключением городских округов. Территория поселения должна полностью входить в состав территории муниципального района. Административным центром муниципального района может считаться расположенный в его границах город (поселок), имеющий статус городского округа.

► **Городской округ** – это городское поселение, территория которого не входит в состав территории муниципального района.

Обязательным требованием, предъявляемым к территориям (статусу) муниципального района или городского округа, является наличие сложившейся там социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления муниципальных образований определенных для них в Законе об общих принципах организации местного самоуправления круга вопросов местного значения, в том числе межпоселенческого характера, а также осуществления ими отдельных государственных полномочий, передаваемых федеральными законами и законами субъектов РФ.

В ст. 10 и 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливаются следующие *требования, предъявляемые к границам муниципальных образований*:

- 1) они устанавливаются и изменяются законами субъектов РФ в соответствии с положениями Закона об общих принципах организации местного самоуправления;
- 2) не могут пересекаться границами населенного пункта;
- 3) границы сельского поселения, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав, а границы муниципального района – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов РФ могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях;
- 4) границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения.

## **5.2. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях, специально определяемых в федеральном законодательстве**

В гл. 11 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления отнесены:

- 1) *внутригородские территории городов федерального значения Москвы и*

## *Санкт-Петербурга.*

► **Внутригородская территория города федерального значения** – это часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления (ст. 2 Закона об общих принципах организации местного самоуправления).

Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге закрепляются в ст. 79 Закона об общих принципах организации местного самоуправления. Эти особенности заключаются в том, что установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий;

2) **закрытые административно-территориальные образования.** Согласно ст. 80 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрытые административно-территориальные образования являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления на таких территориях регулируются Законом РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании», в соответствии с которым

► **закрытым административно-территориальным образованием** признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасности функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Перечень закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов утвержден постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 508.

Такого рода особый режим и специальные условия предполагают в том числе и определенные ограничения и особенности в деятельности населения по осуществлению местного самоуправления на данных территориях, что находится в полном соответствии с требованиями Конституции РФ и законодательства Российской Федерации, поскольку специальные условия устанавливаются в целях обеспечения конституционного строя, обороны страны и безопасности государства.

Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» к числу таких особых условий относит:

правило о том, что решение о создании (упразднении) закрытого административно-территориального образования принимается Президентом РФ по предложению Правительства РФ и по согласованию с органами государственной власти субъектов РФ, в ведении которых находятся такие территории,

указание на то, что при принятии решения об упразднении закрытого административно-территориального образования с учетом предложений соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления определяются этапы и сроки снятия особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающих специальные условия проживания граждан, а также изменения административно-территориального деления, виды и размеры материальной и иной поддержки государством населения на период реорганизации указанного образования,

положения, предусматривающие в целях обеспечения особого режима безопасного

функционирования предприятий и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования, ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией и ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами, особенности приватизации, совершения иных сделок с недвижимым имуществом, находящимся на таких территориях,

требования о том, что границы закрытого административно-территориального образования на период действия особого режима безопасного функционирования могут не совпадать с границами субъектов РФ, а населенные пункты, расположенные на территории такого образования, входят в состав городского округа.

В соответствии с требованиями Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» особый режим такого образования предусматривает не только некоторые ограничения прав и свобод граждан, в том числе на осуществление местного самоуправления, но и предоставление проживающим или работающим там людям социальных гарантий и компенсаций. В соответствии со ст. 7 Закона РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» к их числу относят повышенный уровень бюджетной обеспеченности населения таких территорий, меры их социальной защиты, льготы в оплате труда, государственном страховании и гарантии занятости, а также выделение, в том числе Правительством РФ, средств на их переселение и обеспечение жильем;

3) **наукограды** согласно ст. 81 Закона об общих принципах организации местного самоуправления являются городскими округами. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах устанавливаются Федеральным законом от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации». В соответствии с названным Законом такие особенности связаны с тем, что:

статус наукограда присваивается муниципальному образованию на определенный срок и может быть досрочно прекращен Правительством РФ по основаниям, определяемым в федеральном законодательстве,

Правительство РФ утверждает приоритетные для данного муниципального образования направления научной, научнотехнической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации,

наукограды могут претендовать на государственную поддержку, выражающуюся в финансировании из федерального бюджета в виде субвенций их дополнительных расходов в порядке, устанавливаемом Правительством РФ. Такие субвенции и расходы, осуществляемые за их счет, не учитываются при распределении межбюджетных трансфертов из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ,

государство в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, вправе осуществлять контроль выполнения организациями научно-производственного комплекса наукограда возложенных на них функций, использования ими средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники,

установление и изменение границы наукограда осуществляется в порядке, специально определяемом законом соответствующего субъекта РФ,

высвобождаемые в связи с осуществлением мероприятий по сокращению численности

или штата, реорганизации или ликвидации организаций научно-производственного комплекса наукограда, по истечении срока действия или досрочного прекращении такого статуса работники организаций научно-производственного комплекса наукограда вправе рассчитывать на обеспечение социальной защиты в соответствии с законодательством о труде.

Муниципальное образование, претендующее на присвоение статуса наукограда, должно иметь на своей территории градообразующий научно-производственный комплекс, отвечающий определенным в Федеральном законе «О статусе наукограда Российской Федерации» критериям. К таким критериям, в частности, относятся: численность работающих в организациях этого комплекса жителей данного муниципального образования и объем научно-технической продукции, соответствующий приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации.

В научно-производственный комплекс наукограда входят зарегистрированные на территории данного муниципального образования в качестве юридических лиц и осуществляющие предусмотренную в Федеральном законе «О статусе наукограда Российской Федерации» деятельность научные организации, учреждения высшего профессионального образования и иные организации независимо от организационно-правовых форм при условии, что доля производства наукоемкой продукции, соответствующей приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники Российской Федерации в течение предшествующих трех лет, составляет не менее 50 % их общего объема производства;

4) *приграничные территории*. В соответствии со ст. 82 Закона об общих принципах организации местного самоуправления к числу территорий с особыми условиями организации местного самоуправления могут быть отнесены приграничные территории.

Особенности осуществления местного самоуправления на таких территориях устанавливаются Законом РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», определяющим в том числе режим приграничной территории.

В соответствии со ст. 37 Закона РФ «О Государственной границе Российской Федерации» режим приграничной территории предусматривает, что органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных полностью или частично на приграничной территории, в соответствии с полномочиями, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, организации (независимо от форм собственности) и их объединения, общественные объединения и их должностные лица:

предоставляют земельные участки для нужд защиты Государственной границы РФ, осуществляют контроль использования земли и соблюдения на этих участках федерального законодательства об охране окружающей природной среды,

оказывают помощь пограничным органам и пограничным войскам, Войскам противовоздушной обороны, Военно-Морскому Флоту, государственным органам, осуществляющим различные виды контроля на Государственной границе РФ, исполняют их законные предписания, предоставляют необходимую для их деятельности информацию,

создают условия для участия граждан на добровольных началах по защите Государственной границы РФ в пределах приграничной территории.

Уставами таких муниципальных образований могут быть предусмотрены должностные лица местного самоуправления по пограничным вопросам.

В случае наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, связанными с осуществлением определенных видов деятельности в данной области, им должны передаваться соответствующие материальные и финансовые средства.

### **5.3. Порядок изменения границ территорий муниципальных образований и их преобразования**

В ст. 12 и 13 Закона об общих принципах организации местного самоуправления устанавливаются **две формы возможных изменений** (преобразований) территорий муниципальных образований:

- 1) изменение границ;
- 2) преобразование.

Эти формы реализуются в установленном Законом об общих принципах организации местного самоуправления порядке, который предусматривает следующие стадии территориальных изменений:

- 1) выражения инициативы на их проведение;
- 2) выражения согласия населения и (или) его представителей на их проведение;
- 3) принятие закона субъекта РФ об их утверждении (придании юридической силы).

Общим для юридических процедур изменения границ муниципального образования и преобразования муниципальных образований является то, что инициаторами их проведения могут выступать одни и те же субъекты, в частности:

- 1) население;
- 2) органы местного самоуправления;
- 3) органы государственной власти субъекта РФ;
- 4) федеральные органы государственной власти.

Объединяют изменение и преобразование границ муниципальных преобразований следующие единые формы и порядок реализации названными субъектами инициатив о проведении территориальных изменений или преобразований:

- 1) население их реализует в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для выдвижения инициативы проведения местного референдума;
- 2) органы местного самоуправления, органы государственной власти их оформляют своими решениями, принимаемыми в форме соответствующих правовых актов.

**Основной стадией процесса территориальных изменений или преобразований** муниципального образования является стадия выражения согласия населения и (или) его представителей на их проведение.

В Законе об общих принципах организации местного самоуправления определяются формы выражения названного согласия в зависимости от важности принимаемого решения о территориальных изменениях. В форме голосования населения одного или нескольких муниципальных образований по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов решаются следующие вопросы о территориальных изменениях или преобразованиях муниципальных образований:

- 1) изменения границ муниципальных районов или поселений, влекущие отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений;
- 2) объединения двух и более поселений, не влекущие изменения границ иных муниципальных образований;
- 3) разделения поселения, влекущие образование двух и более поселений;
- 4) изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением его такого статуса.

**Мнение населения** по поводу территориальных изменений или преобразований муниципального образования может выражаться представительными органами соответствующих муниципальных районов и (или) поселений в следующих случаях:

- 1) изменения границ муниципальных районов и поселений, не влекущие отнесения

территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов соответственно к территориям других муниципальных районов или поселений;

2) объединения двух и более муниципальных районов, не влекущие изменения границ иных муниципальных образований;

3) разделения муниципального района.

Голосование по вопросам изменения границ или преобразования муниципального образования назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта РФ для проведения местного референдума, с учетом особенностей, установленных Законом об общих принципах организации местного самоуправления.

Такое голосование считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом. Согласие населения на изменение границ или преобразование муниципального образования считается полученным, если за такие решения проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

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

Согласно п. 5 ст. 12 Закона об общих принципах организации местного самоуправления уменьшение *численности населения сельских населенных пунктов* менее чем на 50 % относительно минимальной численности населения, определенной для них данным Законом об общих принципах организации местного самоуправления, после установления законами субъектов РФ границ поселений не является достаточным основанием для инициирования органами местного самоуправления, органами государственной власти субъектов РФ, федеральными органами государственной власти процедуры изменения границ поселений.

В целях решения территориальных вопросов изменения или преобразования муниципальных образований в ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления закрепляются соответствующие полномочия органов государственной власти и сроки их реализации.

В частности, в ст. 85 Закона об общих принципах организации местного самоуправления установлены следующие правила, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов РФ обязаны осуществлять деятельность по решению территориальных вопросов изменения или преобразования муниципальных образований:

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

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

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

2) правовой акт, которым утверждена граница муниципального образования в части территории, оспариваемой в суде, подлежит приведению в соответствие с решением суда;

3) на территориях субъектов РФ, в которых исторически сложились традиционные формы отгонного животноводства, территории и границы муниципальных образований устанавливаются с учетом законодательства такого субъекта, регулирующего общественные отношения в данной области, и особенностей расселения населения на указанных территориях.

#### **5.4. Виды и правовой статус земель, составляющих территорию муниципального образования**

В основе особого правового статуса земли, выделяющего ее из числа других объектов недвижимости, лежат положения ч. 1 ст. 9 Конституции РФ о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Указанный конституционный принцип возлагает на всех землевладельцев и землепользователей *особые обязанности*:

1) по бережному отношению к земле как к природному объекту, охраняемому в качестве важнейшей составной части природы, природному ресурсу, используемому в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации;

2) рациональному использованию земли с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных, иных правил и нормативов;

3) недопущению загрязнения, захламления, деградации и ухудшения плодородия почв на землях соответствующих категорий;

4) осуществлению деятельности в области землепользования с учетом интересов всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина;

5) использованию земельных участков в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель и разрешенным использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту;

6) осуществлению мероприятий по охране земель, соблюдению порядка пользования лесами, водными и другими природными объектами;

7) своевременному освоению земельных участков в сроки, предусмотренные договорами;

8) своевременному внесению платежей за землю.

### **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

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

Стоимость полной версии книги 59,90р. (на 06.04.2014).

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.



