

**Комментарий к Федеральному закону
“Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации”**

Институт законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**Комментарий
к Федеральному закону
“Об общих принципах
организации местного
самоуправления
в Российской Федерации”**

С приложением
нормативных актов



Руководитель авторского коллектива
и ответственный редактор
доктор юридических наук, профессор
Ю. А. Тихомиров

Издательская группа ИНФРА · М—НОРМА

Москва, 1997

ББК 67.99(2)1
К 63

**Авторы комментария
и составители приложения:**

Васильев В. И., доктор юридических наук, профессор — гл. III, IV, VIII (ст. 56);

Петрова Г. В., кандидат юридических наук — гл. V;

Пешин Н. Л., младший научный сотрудник — гл. VII;

Постников А. Е., кандидат юридических наук — гл. II, VI, VIII (ст. 53—55, 57—62);

Тихомиров Ю. А., доктор юридических наук, профессор — предисловие, гл. I.

Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Руководитель авторского коллектива и ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор **Ю. А. Тихомиров.** — М.: Издательская группа ИНФРА · М—НОРМА, 1997. — 460 с.

ISBN 5-89123-130-1

ISBN 5-86225-543-5

В настоящем постатейном комментарии разъясняются основные понятия, термины и институты местного самоуправления, полномочия органов государственной власти в области местного самоуправления, вопросы проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления, формирования муниципальной собственности и т. д. Комментарий дополнен приложением, включающим законодательные акты Российской Федерации, касающиеся вопросов местного самоуправления, а также законодательные и нормативные акты субъектов Федерации.

Для юристов, глав и работников краевых, областных и районных администраций, органов местного самоуправления, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов, а также для всех тех, кто интересуется вопросами организации местного самоуправления.

ISBN 5-89123-130-1

ISBN 5-86225-543-5

© Коллектив авторов, 1997

© Издательская группа

ИНФРА · М—НОРМА, 1997

Предисловие

Каждое государство заинтересовано в таких способах формирования и деятельности местной власти, которые отвечали бы его политике и поддерживались населением. Именно местное самоуправление призвано обеспечить достижение этих целей. В России накоплен большой опыт в данной сфере. Начиная с XVII в. создаются и действуют различные местные органы и представители центра на местах. Но лишь с середины XIX в. формируются звенья местного самоуправления на основе представительства различных слоев населения и самостоятельности в ведении местных дел.

В Советском государстве с первых лет его существования создается единая система Советов — сверху донизу. Ее низовые звенья выполняли функции местных органов государственной власти и местных органов государственного управления. Такое построение способствовало скорости и согласованности действий всех звеньев, но существенно ограничивало самостоятельность местных органов. Лозунг “повышение роли Советов” оставался неизменным несколько десятилетий, отражая устойчивую зависимость их положения от центра и партийных органов.

И все же идеи местного самоуправления не были полностью чужды доктрине и практике тех лет. Они поддерживались в ряде научных трудов. Рождались интересные формы самоуправления на местах, которые широко распространялись.

Тем не менее официальное и публичное признание местного самоуправления как института народовластия, независимого от государственной власти и отражающего процесс демократизации в гражданском обществе, произошло лишь в последние годы. В 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон “Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР”, в 1991 г. в РСФСР был утвержден Закон о местном самоуправлении, а в 1993 г. принципиальные положения о местном самоуправлении были закреплены в Конституции Российской Федерации.

Новый курс и новые правовые акты способствовали масштабному развитию идей и институтов местного самоуправления. В областях, городах и районах стали создаваться самоуправленческие органы. Процесс протекал быстро и в то же время весьма болезненно. И не случайно подготовка Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” была столь длительной и противоречивой. Многократно обсуждались разные концепции, проводились парламентские слушания и семинары, изучался и учитывался многообразный местный и международный опыт.

Наконец, 12 августа 1995 г. Государственной Думой был принят Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹. Закон действует более полутора лет, накопился опыт его применения. Внесены и некоторые поправки. В субъектах Федерации принято немало своих законов и иных актов. Ведь в России насчитывается 1059 городов, 2066 поселков и 155 тысяч сельских населенных пунктов. Если в 20-х годах доля городского населения составляла 20%, то ныне — 73%.

Просторы нашей страны и разнообразие ее природно-географических и экономических условий, культуры и уклада жизни населения создают дополнительные трудности для правового регулирования в данной сфере. Приходится одновременно осуществлять его на уровне Федерации, ее субъектов и самих муниципальных образований.

Учитывая все это, коллектив сотрудников Института подготовил комментарий к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Это постатейный комментарий, в котором дается разъяснение содержания каждой статьи настоящего Закона (в большинстве случаев — по пунктам, иногда — в виде общего комментария ко всей статье). Комментируется текст на момент вступления Закона в силу. Здесь обобщена практика применения и действия не только данного Закона, но и других федеральных актов. Большое внимание уделено анализу связанных с ними законов республик, областей и других субъектов Федерации, поскольку сфера местного самоуправления является весьма многообразной и максимально децентрализованной.

Авторы считали уместным в ряде случаев высказать краткие рекомендации по реализации положений комментируемого Закона. К комментарию даны приложения, которые содержат обширный нормативный и информационный материал по данной теме.

Комментарий рассчитан на широкий круг читателей — депутатов представительных органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих, депутатов законодательных органов и работников исполнительных органов Российской Федерации и ее субъектов, на судейский корпус. Авторский коллектив выражает надежду, что комментарий принесет пользу в процессе осуществления Федерального закона о местном самоуправлении.

Апрель 1997

Тихомиров Ю. А.,
доктор юридических наук,
профессор

¹ СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3506.

Федеральный закон
“Об общих принципах организации
местного самоуправления
в Российской Федерации”

От 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ
с изменениями и дополнениями, внесенными
Федеральными законами от 22 апреля 1996 г. № 38-ФЗ
и от 26 ноября 1996 г. № 141-ФЗ

*(Собрание законодательства Российской Федерации,
1995, № 35, ст. 3506; 1996, № 17, ст. 1917;
1996, № 49, ст. 5500)*

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяет роль местного самоуправления в осуществлении народовластия, правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления и государственные гарантии его осуществления, устанавливает общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Глава I
Общие положения

Статья 1. Основные понятия и термины

1. В отношении настоящего Федерального закона понятия и термины используются в следующих значениях:

муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления;

вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального обра-

зования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации;

местный референдум — голосование граждан по вопросам местного значения;

органы местного самоуправления — выборные и другие органы, наделенные полномочиями на решение вопросов местного значения и не входящие в систему органов государственной власти;

представительный орган местного самоуправления — выборный орган местного самоуправления, обладающий правом представлять интересы населения и принимать от его имени решения, действующие на территории муниципального образования;

должностное лицо местного самоуправления — выборное либо работающее по контракту (трудовому договору) лицо, выполняющее организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящееся к категории государственных служащих;

выборное должностное лицо местного самоуправления — должностное лицо, избранное населением непосредственно или представительным органом местного самоуправления из своего состава, наделенное согласно уставу муниципального образования полномочиями на решение вопросов местного значения;

муниципальная собственность — собственность муниципального образования;

местные налоги и сборы — налоги и сборы, устанавливаемые органами местного самоуправления самостоятельно;

муниципальная служба — профессиональная деятельность на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий.

2. Термины “муниципальный” и “местный” и словосочетания с этими терминами применяются в отношении органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, объектов собственности и других объектов, целевое назначение которых связано с осуществлением функций местного самоуправления, а также в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

1. Содержание данного пункта обусловлено потребностью методологически строгого построения текста всего Закона. Юридической традицией законодательства является включение в текст закона статьи, посвященной основным понятиям и терминам. Чаще всего такой прием используется в законах, регулирующих широкую и наиболее важную сферу общественных отношений, а также отличающихся сложной структурой. К таковым относится и комментируемый Федеральный закон.

В нем выделены десять основных понятий, причем их значение раскрывается применительно к целям и концепции данного Закона. Разумеется, эти терминологические разъяснения могут быть полезны и для построения, применения и толкования других законов и актов, касающихся вопросов местного самоуправления.

Критерием отбора указанных понятий и терминов служит их ключевая роль в построении отдельных глав и статей Закона. Понятие **муниципальное образование** позволяет лучше понять содержание главы II “Территориальные основы местного самоуправления”, понятия **представительный орган местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, муниципальная служба** — смысл главы III “Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления”. Понятия **муниципальная собственность, местные налоги и сборы** служат для построения и пояснения содержания главы V “Финансово-экономическая основа местного самоуправления”.

Названными главами не ограничивается сфера применения десяти основных понятий и терминов. Они являются “сквозными” также для других глав и статей. И в этом смысле “основные понятия и термины” служат, во-первых, содержательным критерием для всех норм закона, во-вторых, средством обеспечения методологического единства в построении норм, статей и глав комментируемого закона и их связи между собой, в-третьих, инструментом их применения, наконец, способствуют их единообразному толкованию.

А отсюда неизбежно следует нормативность и юридически закреплённая смысловая интерпретация указанной терминологии для всех лиц и организаций, применяющих данный Федеральный закон. На практике же нередко допускается либо произвольное, чисто субъективистское толкование отдельных норм, либо полное игнорирование смысла ст. 1. Считается, например, что муниципальная собственность есть собственность органа местного самоуправления, а не муниципального образования, что местные налоги и сборы могут вводиться только по решению жителей муниципального образования.

Встречаются и разные толкования понятия “муниципальные образования”. Наиболее типичным является сужение круга муниципальных образований. Так, в Законе “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” к ее составным частям отнесены и исполнительные органы городов и районов, чем нарушены статьи Конституции Российской Федерации, а также п. 1 ст. 1 и п. 1 ст. 12 комментируемого Федерального закона. Поскольку существует подобный перечень муниципальных образований, субъекты Федерации не вправе его изменять. В постановлении Конституционного Суда

Российской Федерации по данному вопросу признаны неконституционными положения названного Закона о включении органов самоуправления районов и городов в систему органов государственной власти¹.

2. Данный пункт посвящен признанию тождественности терминов **муниципальный** и **местный** и словосочетаний с этими терминами. Такое пояснение позволяет избегать их произвольного толкования — как противопоставления, так и подмены какими-либо другими. Указанные термины очерчивают территориальные и компетенционные рамки деятельности местного самоуправления.

Статья 2. Местное самоуправление

1. Местное самоуправление в Российской Федерации — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций.

2. Местное самоуправление как выражение власти народа составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации.

1. В указанной статье дается нормативное определение **местного самоуправления**. Эта норма-дефиниция имеет принципиальное значение для правильного понимания данного явления и представляет собой ключевое определение как для данного Федерального закона и всех его статей, так и для всех других законов Российской Федерации и ее субъектов, а равно иных правовых актов, так или иначе связанных с вопросами местного самоуправления. Использование других нормативных характеристик или произвольное истолкование смысла местного самоуправления создает путаницу в применении и толковании положений данного Федерального закона и правовых актов однородного содержания.

Раскроем основные элементы понятия “местное самоуправление”, которые важны в практическом отношении. Главное здесь — это определение **природы и субъекта местного самоуправления**. Имеется в виду самостоятельная деятельность населения, но не вообще населения или граждан, а населения соответствующего муниципального образования — по смыслу п. 1 ст. 1. Речь идет о гражданах, проживающих на территории муниципального образования и реализующих свое право осуществления местного самоуправления — по смыслу п. 1, 2 ст. 3, п. 3 ст. 22, ст. 25, ст. 27. Это

¹ СЗ РФ, 1997, № 5, ст. 708.

социальная общность людей, выявляющая свой гражданский потенциал посредством использования как коллективных, так и индивидуальных форм.

На практике же — и в процессе обсуждения вопросов на заседаниях городских дум, собраний представителей, и при подготовке правовых актов, и в текстах принятых актов, и в понимании местного самоуправления как института гражданского общества и народовластия — довольно часто встречается другое представление о субъекте местного самоуправления. То считают им выборный орган, то мэра или главу администрации, то органы местного самоуправления. Получается, что население как единственный субъект местного самоуправления может проявлять свою роль только опосредованно, через те или иные структуры. Пассивность граждан не преодолевается, не осуществляются систематические меры по обеспечению их активного участия в решении местных вопросов. Споры и дискуссии на местах между работниками “центра” и “мест” сводятся практически к тому, сколько и каких полномочий нужно только для тех или иных должностных лиц.

Такое искажение демократической природы местного самоуправления противоречит содержанию ст. 130 Конституции Российской Федерации о самостоятельном решении **населением** (подчеркнуто нами. — Ю. Т.) вопросов местного значения, а также смыслу п. 1 ст. 2 комментируемого Закона.

В статье говорится о деятельности населения по решению **вопросов местного значения**. Их содержание исчерпывающим образом определено п. 2 ст. 6 Закона. В статьях 130 и 132 Конституции Российской Федерации среди них особо выделены ввиду важности владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, охрана общественного порядка.

Добавим к сказанному, что вопросы местного значения в том или ином объеме определяются и в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации, а также в законах Российской Федерации и ее субъектов. Таковы, например, соответствующие главы Законов “Об образовании”, “О недрах”, “Основ законодательства о культуре”, “Основ законодательства об охране здоровья граждан”.

Весьма существенны **признаки местного самоуправления**, закрепленные в п. 1 ст. 2 и призванные охарактеризовать деятельность населения по решению вопросов местного значения. Это **деятельность**:

а) **признаваемая Конституцией Российской Федерации** в качестве одной из основ конституционного строя, демократического института гражданского общества;

б) **гарантируемая Конституцией Российской Федерации**, что означает закрепление стабильных принципов организации местно-

го самоуправления, самоорганизацию и самодеятельность населения в рамках местного самоуправления, самостоятельность в решении вопросов местного значения, невхождение в систему органов государственной власти, установление компетенции преимущественно Законом и запрет на ее ограничение, право на судебную защиту местного самоуправления.

В трактовке п. "н" ст. 72 Конституции следует исходить из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 1996 г. "По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 22 апреля 1996 года)"¹. В нем установлено, что оспариваемые положения Федерального закона о сроках выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления не относятся к общим принципам и служат в переходный период гарантиями реализации прав граждан на формирование структур местного самоуправления;

в) **самостоятельная**, когда местное самоуправление не находится в иерархических связях с какими-либо структурами, сообразует свою деятельность при принятии решений только с законом, гарантировано от вмешательства извне (ст. 43 комментируемого Закона);

г) **под свою ответственность**, что означает тройкую ответственность местного самоуправления — перед населением (ст. 48), перед государством (ст. 49), перед физическими и юридическими лицами (ст. 50). Ее можно понимать как самоответственность в том смысле, что намечаемые и осуществляемые решения и действия местного самоуправления должны опираться только или преимущественно на собственные ресурсы, материальные и иные средства. Согласно ст. 126 Гражданского кодекса муниципальные образования сами отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, иными средствами. Государство и его органы не отвечают по их обязательствам, равно как и муниципальные образования не отвечают по обязательствам других субъектов права;

д) осуществляется двояким образом. Во-первых, **непосредственно** населением путем выборов (ст. 23), местного референдума (ст. 22), участия в собраниях (сходах) граждан (ст. 24), народной правотворческой инициативы (ст. 25), обращений граждан (ст. 26), создания форм территориального общественного самоуправления (ст. 27).

Во-вторых, деятельность населения осуществляется **через** выборные и иные **органы местного самоуправления**, выборных и иных должностных лиц и муниципальных служащих, через обра-

¹ СЗ РФ, 1996, № 23, ст. 2811.

зуемые муниципальные предприятия и учреждения (в том числе муниципальные унитарные предприятия, — ст. 113 ГК РФ);

е) **исходит из интересов населения**, которые выявляются, изучаются и учитываются при подготовке целевых программ, местного бюджета, при принятии решений, при построении структур местного самоуправления, при оценке деятельности депутатов и должностных лиц;

ж) учитывает **исторические и иные местные традиции**, что позволяет строить местное самоуправление и его деятельность в максимальной степени разнообразно. Местная специфика, причем не только природно-географическая и экономическая, но и уклад жизни людей, их общение, язык, культура должны быть отражены в полной мере.

Нормативное определение местного самоуправления весьма широкое, и оно позволяет избегать его резкого противопоставления началам земства, которые в опытным порядке внедряются в ряде областей. Земство можно рассматривать как одну из форм организации местного самоуправления в регионах с традиционным русским укладом жизни. Соответствующие правовые акты не должны нарушать положения комментируемого Закона.

2. В данном пункте устанавливается и подтверждается общегосударственная и общественная значимость местного самоуправления. Посвященная ему ст. 12 Конституции Российской Федерации содержит четыре главных элемента — признание, гарантирование, самостоятельность и автономное построение местного самоуправления. Указанная статья находится в рамках гл. 1 “Основы конституционного строя” и позволяет рассматривать местное самоуправление как **одну из основ российского конституционного строя**, которой согласно ч. 2 ст. 16 Конституции не могут противоречить другие конституционные положения. Это важно учитывать на практике — и при подготовке, и при оценке различных правовых актов и действий государственных органов.

Причем местное самоуправление рассматривается в контексте данной статьи как **выражение власти народа**. Это положение корреспондирует ч. 2 ст. 3 Конституции. Сообщество граждан, проживающих в границах муниципальных образований, выступает, так сказать, как часть народа страны.

Статья 3. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления

1. Граждане Российской Федерации осуществляют свое право на местное самоуправление в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях в соответствии с феде-

ральными гарантиями избирательных прав граждан путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления.

2. Граждане Российской Федерации имеют равные права на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

3. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к муниципальной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право обращаться в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

1. Данная статья в целом и ее п. 1 в частности являются конкретизацией п. 1 ст. 2 о местном самоуправлении как самостоятельной деятельности населения. Здесь сделан акцент не на закреплении отдельных прав граждан, которые зафиксированы в ст. 2, 3, 18, 29, 31, 32, 33 Конституции Российской Федерации, а на раскрытии того, как можно реализовать “собирательное”, “общее” право граждан на осуществление местного самоуправления. Это право известным образом конкретизируется в других правах граждан и соответствующих процедурах их реализации. Подчеркиваются при этом **пространственные пределы осуществления права на местное самоуправление** — не на всей территории страны, а в тех городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях, где они проживают. Об этом уже было сказано выше.

Выделяются два **основных способа реализации права граждан на местное самоуправление**. **Первый** из них охватывает **формы прямого волеизъявления**, когда граждане непосредственно готовят проекты решений, обсуждают проекты, принимают решения, определяют свою позицию и отношение к событиям и действиям, дают общественную оценку, совершают правомерные конституционные действия.

Назовем наиболее важные формы такого участия:

а) **участие в выборах** органов местного самоуправления и должностных лиц — мэра, главы администрации и др. Здесь рекомендуется использовать средства, гарантии и возможности, предоставляемые Федеральным законом от 6 декабря 1994 г. “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” (ст. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 16, 19)¹ с дополнениями. Статья 23 комментируемого Закона посвящена муниципальным выборам. В законах субъектов Российской Федерации о выборах органов местного самоуправления закреплены наряду с аналогичными и иные дополнительные средства и гарантии прав избирателей, которыми они должны уметь пользоваться;

б) **участие граждан в местных референдумах**, порядок организации и проведения которых устанавливается в ст. 22 комментируемого Федерального закона. Более подробно они регламентированы в конституциях и уставах, в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и особенно в их специальных законах о местном референдуме;

в) **участие граждан в собраниях** (сходах) граждан, проведение которых регулируется аналогичным образом. Кроме ст. 24 комментируемого Закона есть соответствующие нормы в конституциях и уставах субъектов, в законах о местном самоуправлении и в специальных законах о собраниях (сходах) граждан;

г) **участие в реализации народной правотворческой инициативы** (ст. 25 Закона);

д) **обращения граждан** в органы местного самоуправления (ст. 26 Закона);

е) **самоорганизация** граждан путем использования форм территориального общественного самоуправления (ст. 27 Закона);

ж) **иные формы**, предусмотренные законами и иными актами субъектов Российской Федерации.

Второй способ реализации права граждан на местное самоуправление охватывает **формы косвенного, опосредованного участия — через выборные и иные органы местного самоуправления**. Последние обязаны постоянно учитывать общественное мнение, обобщать предложения и жалобы граждан, давать ответ по существу конкретных обращений граждан, проводить встречи с общественностью, выступать с отчетами. Игнорирование этой обязанности может повлечь постановку вопроса об утрате доверия выборным должностным лицом, об отзыве, о снятии с должности, об административной, дисциплинарной ответственности.

Для привлечения большего числа граждан к самоуправлению в Законе “О местном самоуправлении в Воронежской области” вве-

¹ СЗ РФ, 1994, № 33, ст. 3406.

ден п. 2 ст. 4, согласно которому граждане, являющиеся жителями области, владельцы недвижимости и земельных участков, если они платят налоги в местный бюджет, имеют право на участие в местном самоуправлении данной территории, независимо от места постоянного проживания.

2. В данном пункте, развивающем положения ст. 19 Конституции Российской Федерации о равенстве прав и свобод всех граждан перед законом и о гарантиях его обеспечения государством, подтверждается равенство прав граждан в сфере местного самоуправления. Такое подтверждение необходимо в связи с многообразием форм общественно-территориального устройства и возможными в силу этого отступлениями от конституционного принципа равенства прав граждан. В статье закрепляются **равные права граждан на осуществление местного самоуправления**: а) как непосредственно, так и через своих представителей, без искусственного приоритета в использовании тех или иных форм и институтов; б) во всех сферах местной жизни и применительно ко всем вопросам местного значения; в) во всех муниципальных образованиях, безотносительно к территориям субъектов Федерации.

3. В этом пункте развивается конституционное **право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными** применительно к выборам органов местного самоуправления. Оно регулируется ст. 23 комментируемого Закона, а также нормами Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". В специальных законах субъектов Российской Федерации устанавливается порядок выборов органов местного самоуправления.

Право граждан страны на осуществление местного самоуправления должно осуществляться непрерывно, постоянно. Какие-либо обстоятельства правового или организационного характера, политические условия не должны этому препятствовать. С учетом сказанного необходимо при реализации норм данной статьи использовать положения Федерального закона "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". Закон применяется при нарушениях конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в шести случаях. Если не принят закон субъекта Федерации о порядке проведения муниципальных выборов, если не принят устав муниципального образования, если отсутствует выборный орган, если полномочия этих органов осуществляют назначенные должностные лица, если законом субъекта не установлен порядок образования, преобразования, упразднения муниципальных образований, если истекли сроки полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления. В статьях 3—4 Закона решены вопросы оп-

ределения местных территорий, установления сроков и порядка проведения выборов, статья 5 утверждает Временное положение о проведении выборов местных депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Федерации, не обеспечивающих реализацию конституционных прав граждан.

4. Одним из каналов осуществления местного самоуправления является **муниципальная служба**. Поэтому важно обеспечить гражданам равный доступ к ней. Речь идет об общественно-правовом институте осуществления должностных полномочий на постоянной основе, предполагающей профессионализм, преемственность и оперативность в деятельности муниципальных органов, предприятий, учреждений и организаций.

В статье 21 комментируемого Закона регулируются основные принципы муниципальной службы. Ее регламентации посвящены отдельные статьи Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации"¹, законов субъектов Федерации о государственной и муниципальной службе, о муниципальной службе. В названных актах установлены требования к муниципальным должностям. Более подробная регламентация отбора, оценки труда, прохождения муниципальной службы содержится в уставах муниципальных образований. Они предназначены, в частности, для урегулирования тех специфических вопросов, которые отражают состав населения и особенности социально-экономической структуры муниципального образования, объем функций муниципальных служб, дополнительные гарантии прав служащих и т. п.

5. В данном пункте признается **право граждан обращаться в органы местного самоуправления и к их должностным лицам**. Оно обеспечено гарантиями согласно ст. 26 комментируемого Закона. Подробнее порядок и сроки обращений граждан, их рассмотрения и дачи ответов, ответственности должностных лиц устанавливаются как в законах о местном самоуправлении субъектов Федерации, так и в уставах муниципальных образований. Целесообразно и издание специальных законов, посвященных данной теме.

6. Комментируемая норма является сопряженной с нормой, содержащейся в п. 5. Она конкретизирует конституционное право граждан свободно искать и получать информацию (ч. 4 ст. 29 Конституции). Это касается всех граждан, проживающих на территории муниципального образования, без каких-либо исключений или предпочтений.

Определен в общем виде круг органов и должностных лиц, которые обязаны удовлетворять информационные запросы граждан. В данном случае целесообразно руководствоваться п. 3 ст. 10, ст. 11, 12, 24 Федерального закона "Об информации, информатиза-

¹ СЗ РФ, 1995, № 31, ст. 2990.

ции и защите информации”¹ о режиме использования информации, включая и право на судебную защиту в случаях отказа в доступе к открытой информации.

Ограничения в составе получаемой гражданами информации связаны с объемом полномочий местного самоуправления, поскольку имеется в виду информация, собираемая для их осуществления. Законы о государственной и служебной тайне содержат перечень сведений, которые не подлежат открытому распространению.

Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления

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

1) принятие и изменение федеральных законов об общих принципах организации местного самоуправления, контроль за их соблюдением;

2) обеспечение соответствия законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

3) обеспечение гарантий осуществления предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации обязанностей государства в области местного самоуправления;

4) регулирование законами порядка передачи объектов федеральной собственности в муниципальную собственность;

5) наделение органов местного самоуправления федеральным законом отдельными полномочиями Российской Федерации, передача им материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления указанных полномочий, контроль за их реализацией;

6) установление государственных минимальных социальных стандартов;

7) регулирование отношений между федеральным бюджетом и местными бюджетами;

8) принятие федеральных программ развития местного самоуправления;

9) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти;

10) регулирование и защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

¹ СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 609.

- 11) обеспечение федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;
- 12) установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 13) установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления;
- 14) регулирование и установление ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления за нарушение законов;
- 15) осуществление прокурорского надзора за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- 16) регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях;
- 17) регулирование основ муниципальной службы.

Статья посвящена характеристике полномочий и деятельности **Российской Федерации в сфере местного самоуправления**. Как уже отмечалось выше, в Конституции Российской Федерации установлены основные начала организации и деятельности местного самоуправления на всей территории страны. Это объясняется тем, что ввиду многообразных проявлений данного института здесь наиболее широкой компетенцией обладают субъекты Федерации. К совместному ведению Федерации и ее субъектов согласно п. "н" ч. 1 ст. 72 отнесено лишь установление общих принципов организации системы местного самоуправления. Поэтому содержание ст. 4 комментируемого Федерального закона служит конкретизацией указанной конституционной нормы.

Уместно прежде всего пояснить, кто является **носителем федеральных полномочий**. Исходя из конституционного статуса местного самоуправления главным субъектом федерального права следует считать **Федеральное Собрание** — Государственную Думу и Совет Федерации, ибо именно они осуществляют законодательное регулирование. Об этом говорится применительно к ст. 7 Закона. По определенным вопросам местного самоуправления (система, структура, выборы и т. п.), особенно до их законодательной регламентации, издаются указы **Президента Российской Федерации**. Таков, например, Указ Президента от 3 июня 1996 г. "О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка"¹, предусматривающий подготовку законопроектов, связанных с формированием этих органов вне системы МВД, и рекомендующий

¹ СЗ РФ, 1996, № 23, ст. 2755.

учитывать положения Указа в уставах муниципальных образований, в частности о выборности населением руководителей муниципальных органов охраны общественного порядка.

По функциональным вопросам, требующим единообразной регламентации в масштабах страны, принимаются постановления **Правительства** и ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти. Чаще всего это акты, общие для всех видов органов и организаций, включая органы местного самоуправления, реже — только для последних. Причем функциональный характер подобных актов должен всецело соотносываться с законами и указами, ни в коей мере не выходя за их пределы.

Сошлемся на постановление Правительства от 18 июня 1996 г. “Об упорядочении системы оплаты жилья и коммунальных услуг”¹. В нем органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано:

а) завершить переход на договорные отношения собственников жилищного фонда и объектов коммунального хозяйства:

с нанимателями жилых помещений;

с субъектами хозяйствования — жилищными ремонтно-эксплуатационными и коммунальными организациями;

б) на основе Положения о порядке предоставления гражданам компенсаций (субсидий) на оплату жилья и коммунальных услуг, утвержденного настоящим постановлением, внести необходимые изменения в действующий порядок предоставления компенсаций гражданам на оплату жилья и др.

Установлено, что органами местного самоуправления утверждаются:

нормативы потребления жилищно-коммунальных услуг;

ставки и тарифы на жилищно-коммунальные услуги (кроме тарифов на электрическую энергию и газ).

Конституционный Суд Российской Федерации относится к числу федеральных органов государственной власти, чей контроль за соблюдением Конституции распространяется и на сферу местного самоуправления. Добавим, что согласно ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. “О судебной системе Российской Федерации” конституционный или уставный суд субъекта Российской Федерации может рассматривать вопросы соответствия актов его органов и органов местного самоуправления конституции, уставу субъекта Российской Федерации.

Поясним **природу полномочий** федеральных органов государственной власти. Полномочия есть своего рода правообязанность соответствующего государственного органа, которую ему предпи-

¹ СЗ РФ, 1996, № 26, ст. 3139.

сано выполнять. В комментируемой статье дан исчерпывающий перечень полномочий (всего 17). Отступление от него и совершение действий за его пределами недопустимо и является нарушением положений Конституции и Закона.

По своим видам полномочия разделяются на нормативно-регулирующие, конкретно-регулирующие, обеспечивающие, контрольные, систематически совершаемые правомерные действия. Выделение подобных разновидностей облегчает федеральным органам осуществление полномочий. Для этого используются разные средства — издание правовых актов, контрольные и иные действия.

Рассмотрим кратко **содержание полномочий** федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления.

1) Имеются в виду комментируемый и другие федеральные законы, изучение и проверка того, как они реализуются, обсуждение сообщений и информации государственных органов и органов местного самоуправления.

2) На первом этапе допускается согласование в процессе подготовки проектов соответствующих законов Федерации и ее субъектов, использование научно-методических рекомендаций, обмен опытом законотворчества. На втором этапе проводится анализ законов субъектов Федерации, выявление несоответствий и противоречий федеральной Конституции и законам, принятие мер по их устранению.

3) Требуется точно определить обязанности разных государственных органов в данной сфере в законах и положениях об их статусе, ориентировать их на систематическую работу в этой области и содействовать ей, строго взыскивать с руководителей органов за ошибочные действия и бездействие.

Важное значение имеет, в частности, постановление Правительства от 27 июня 1996 г. "О некоторых мерах по организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления"¹. Министерством и другим федеральным органам исполнительной власти поручено создать структурные подразделения по вопросам местного самоуправления либо возложить эти функции на действующие подразделения, а также внести изменения в правовые акты.

4) Это регулирование предусмотрено в положениях ст. 559—566 части второй Гражданского кодекса о договоре купли-продажи предприятий, законов субъектов Российской Федерации о государственной и муниципальной собственности, о процедурах их передачи в муниципальную собственность, а также часто принимаемых постановлений Правительства Российской Федерации о передаче объ-

¹ СЗ РФ, 1996, № 27, ст. 3282.

ектов из собственности федеральной государственной в собственность субъектов Федерации или даже муниципальных органов.

5) Для реализации данного положения необходимо: а) издать федеральный закон о порядке передачи органам местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, урегулировать в соответствии с ним конкретные вопросы в тематических законах (об образовании, здравоохранении и др.); б) осуществить необходимые материально-финансовые действия; в) изучать и проверять эффективность осуществления местным самоуправлением переданных государственных полномочий.

6) В соответствии с Указом Президента от 23 мая 1996 г. "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов"¹ формирование системы стандартов осуществляется на единой правовой базе и общих методических принципах. Правительству поручено подготовить научно обоснованную концепцию формирования системы социальных стандартов и утвердить ее в установленном порядке.

3 июля 1996 г. принято распоряжение Правительства Российской Федерации об одобрении уточненных Минздравмедпромом, Минкультуры, Минобразованием, Минсоцзащиты, Минсвязи и ГКФТ социальных нормативов и норм². Рекомендовано использовать их при формировании проектов местных бюджетов применительно к сфере культуры, массовой информации, здравоохранению, спорту, социальной защите населения, обеспечению образовательных учреждений.

Готовится Федеральный закон о государственных минимальных социальных стандартах. Органам исполнительной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления рекомендуется увеличивать расходы на социальную сферу, ежегодно определять финансовые нормативы формирования бюджетов на основе государственных минимальных социальных стандартов. Необходимо форсировать эту работу. А в новой редакции Федерального закона "О бюджетной системе и бюджетном процессе", в ежегодно утверждаемых федеральных законах о государственном бюджете — урегулировать соответствующие межбюджетные отношения.

7) Одним из аспектов этих отношений является регулирование финансовой отчетности. Упомянем в данной связи о постановлении Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1995 г. "О совершенствовании информационной системы представления бухгал-

¹ СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2666.

² СЗ РФ, 1996, № 29, ст. 3504.

терской отчетности"¹, во исполнение которого Госкомитет по статистике утвердил "Порядок сбора и обработки годовой бухгалтерской отчетности организаций и представления сводной информации органам государственной власти и местного самоуправления, а также другим заинтересованным пользователям"².

8) Правительство Российской Федерации принимает постановления об утверждении федеральных программ государственной поддержки местного самоуправления и развития отдельных сторон местного самоуправления.

Так, во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 24 мая 1996 г. "О Федеральной комплексной программе развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы"³ Правительство приняло 28 июня 1996 г. постановление "Об утверждении Федеральной комплексной программы развития малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы"⁴ (далее именуется — Программа).

Государственным заказчиком Программы определено Министерство строительства Российской Федерации, которому необходимо в установленном порядке решить вопрос о передаче на договорной основе Союзу малых городов России части функций государственного заказчика Программы. Министерству экономики поручено включить Программу в перечень федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета. Министерству экономики, Министерству финансов и другим заинтересованным федеральным органам исполнительной власти — предусматривать ежегодно, начиная с 1997 года, при формировании проектов прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и федерального бюджета выделение средств для финансирования Программы.

Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано учитывать положения Программы при разработке и реализации целевых федеральных и региональных программ, связанных с развитием малых и средних городов.

Министерство строительства Российской Федерации совместно с Союзом малых городов России должно ежегодно представлять в Правительство Российской Федерации доклад о ходе реализации Программы.

Как сказано в комментарии начальника департамента строительства аппарата Правительства Российской Федерации, опу-

¹ СЗ РФ, 1995, № 18, ст. 1670.

² Российские вести, 11 апреля 1996 г.

³ СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2667.

⁴ СЗ РФ, 1996, № 28, ст. 3376.

ликованном в "Российской газете"¹, Программа ориентирована на решение проблем развития 3066 городских поселений Российской Федерации с населением до 100—150 тысяч жителей и поселков городского типа с общей численностью около 45 миллионов человек. Эти населенные пункты являются источниками и хранителями истории, самобытности народов России, национальной культуры и традиций, центрами тяготения в системах расселения значительных, и прежде всего сельских, территорий.

Основная цель Программы — создание взаимосвязанных правовых, финансовых, экономических, организационно-хозяйственных и других основ и условий, позволяющих малым и средним городам, став полноценными субъектами самоуправления, эффективно использовать прежде всего свои собственные природные, трудовые и хозяйственно-экономические ресурсы.

Программа реализуется на трех уровнях: местном, региональном, федеральном. Предполагается участие органов представительной и исполнительной власти местного и регионального уровня, экономических структур различной формы собственности, населения, а на федеральном уровне — Правительства Российской Федерации, министерств, ведомств, других федеральных органов, Союза малых городов Российской Федерации.

Мероприятия включают три основных блока: федеральный блок; региональный блок; городской блок.

При определении ресурсной базы реализации Программы учтены финансовые возможности федерального уровня, возможности регионов и городских поселений.

Для финансирования намечается использовать средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и городских поселений — участников Программы, внебюджетные источники финансирования, зарубежные инвестиции и долги зарубежных государств. Причем основные источники финансирования определяются в регионах и на местах.

Финансирование федерального блока должно осуществляться за счет федерального бюджета, а региональных и городских программ — в том числе с привлечением средств региональных и местных бюджетов и внебюджетных источников.

9) Требуется принять федеральный закон о порядке компенсации местному самоуправлению дополнительных расходов и в соответствии с ним принимать конкретные решения Правительства, министерств и ведомств.

10) Имеются в виду федеральные законы, посвященные реализации конституционных прав граждан избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, вносить обращения, проводить митинги, демонстрации и иные публичные мероприятия, права на информацию и др. Верховный Суд Российской Федерации призван

¹ РГ, 2 июля 1996 г.

обобщать судебную практику по защите прав граждан на осуществление местного самоуправления, Конституционный Суд — рассматривать споры о нарушениях соответствующих конституционных прав граждан.

1) Необходимо ускорить принятие федерального закона “О финансовых основах местного самоуправления”.

12) Основопологающим здесь является Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, реализация положений которого способствует достижению поставленных целей.

13) Необходимо шире использовать соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса РСФСР и положения Закона о судоустройстве, которые применяются в части, не противоречащей Федеральному конституционному закону “О судебной системе Российской Федерации”. Верховный Суд Российской Федерации призван обобщать и направлять судебную практику по делам о защите прав местного самоуправления.

14) В процессе реализации Кодекса об административных правонарушениях, КЗоТ, Уголовного кодекса, иных федеральных законов следует неукоснительно применять меры ответственности и к виновным должностным лицам органов местного самоуправления. Необходимо выработать рекомендации о принципах ответственности этих органов для использования законодательными органами субъектов Федерации.

15) Речь идет о постоянном осуществлении прокурорского надзора в соответствии с Законом “О прокуратуре Российской Федерации” в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. № 168-ФЗ¹.

16) Целесообразно принять федеральные законы “Об особенностях организации и деятельности местного самоуправления в приграничных территориях”, “О закрытых административно-территориальных образованиях”.

17) Реализация данной нормы предполагает принятие и действие федерального закона “Об основах муниципальной службы”.

Сказанное не означает полной изоляции республик, областей и других субъектов Российской Федерации и местного самоуправления от участия в решении вопросов государственного значения. В законах о местном самоуправлении ряда субъектов выделяются и соответствующие вопросы государственного значения, отнесенные к совместному ведению Федерации и ее субъектов. Обратимся к Закону Вологодской области “О местном самоуправлении в Вологодской области”. В статье 61 установлено: предметы ведения органов местного самоуправления включают в себя вопросы местного значения и отдельные вопросы государственного значения, переданные органам местного самоуправления.

¹ СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4472.

К вопросам государственного значения, в решении которых в соответствии с законодательством в целях реализации государственных социальных стандартов принимают участие органы местного самоуправления, относятся:

защита прав и свобод человека и гражданина;
охрана природной среды; организация рационального землепользования и природопользования;
организация здравоохранения, образования, социального обеспечения, занятости и социальной защищенности населения, развития культуры, физкультуры и спорта.

Органам местного самоуправления может передаваться решение других вопросов государственного значения.

Причем органы местного самоуправления могут привлекаться к осуществлению федеральных и региональных государственных программ.

В статье 90 “Вопросы государственного значения” Закона “О местном самоуправлении в Воронежской области” дается тот же перечень указанных вопросов. Кроме того, согласно данному Закону органам местного самоуправления может делегироваться или передаваться решение других вопросов государственного значения. В этих случаях, как и при участии в выполнении государственных программ, должны выделяться материально-финансовые и иные ресурсы. Целесообразно издать акты о порядке их выделения и обязательствах сторон.

Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления

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

1) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, контроль за их соблюдением;

2) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении Конституции Российской Федерации и законам Российской Федерации;

3) регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность;

4) регулирование отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами;

5) обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности;

6) наделение органов местного самоуправления законом отдельными полномочиями субъектов Российской Федерации, передача материальных и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных полномочий, контроль за их реализацией;

7) принятие региональных программ развития местного самоуправления;

8) защита прав граждан на осуществление местного самоуправления;

9) обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления;

10) обеспечение государственных минимальных социальных стандартов;

11) установление и изменение порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установление и изменение их границ и наименований;

12) компенсация местному самоуправлению дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

13) регулирование законами в соответствии с настоящим Федеральным законом особенностей организации местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций;

14) законодательство о муниципальной службе;

15) принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях по вопросам, связанным с осуществлением местного самоуправления;

16) установление порядка регистрации уставов муниципальных образований.

Содержание данной статьи отражает характер и объем полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления с учетом двух условий. Первое из них состоит в соблюдении границы между компетенцией Российской Федерации и ее субъектов, поскольку сфера компетенции Российской Федерации определена в ст. 71 и 72 Конституции и в ст. 4 комментируемого Закона. Второе связано с необходимостью отграничения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации от предметов ведения, которые непосредственно отнесены к тому или иному уровню местного самоуправления. Тут имеется в виду два основания нормативно-правовой регламентации — “в развитие” соответствующих федеральных актов и “в пределах собственной компетенции” республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения.

В статье 5 определены шестнадцать полномочий органов власти субъектов Федерации, причем это закрытый перечень, не допускающий произвольных изменений в силу вышеуказанных положений. Они реализуются как путем издания конкретных “обозначенных” законов и серии взаимосвязанных и однородных законов и иных правовых актов, так и посредством комплекса действий — организационных, финансовых, материально-технических.

Рассмотрим кратко содержание отдельных полномочий.

1) Субъекты Федерации принимают как базовый, “родовой”, так и отдельные, “видовые” законы о местном самоуправлении.

Таким образом закладывается прочный законодательный фундамент местного самоуправления, на котором выстраиваются другие уровни правового регулирования в данной сфере, осуществляемого по линии президентов, правительств, администраций и т. д.

Приведем в качестве иллюстрации некоторые законы, принятые Законодательным Собранием Ленинградской области: “О реестре должностей муниципальных служащих в Ленинградской области”, “О местном референдуме в Ленинградской области”, “О порядке осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Ленинградской области”, “О порядке регистрации уставов муниципальных образований Ленинградской области”, “О льготном налогообложении предприятий жилищно-коммунального хозяйства Ленинградской области”, “О плате за землю в Ленинградской области”, “О порядке и условиях взимания платежей за право на добычу общераспространенных полезных ископаемых на территории Ленинградской области”, “О лесопользовании в Ленинградской области”.

Надлежит систематически проверять действие названных актов, анализировать информацию, изучать положение дел на местах, заслушивать руководителей соответствующих органов.

2) Данная обязанность должна выполняться в процессе подготовки законопроектов Федерации и субъектов, их согласования между собой. Обнаруженные противоречия между законами и Конституцией Российской Федерации требуют скорейшего устранения. К сожалению, некоторые субъекты Федерации либо вовсе не устраняют указанных противоречий, либо осуществляют это крайне медленно.

3) Данный вопрос решается путем принятия законов о государственной и муниципальной собственности, отдельных актов по поводу конкретных объектов собственности и договоров продажи предприятий согласно статьям 559—566 Гражданского кодекса.

Например, 28 июня 1995 г. Законодательное Собрание Санкт-Петербурга приняло постановление “О разграничении государственной собственности в Санкт-Петербурге”. В нем утверждён перечень объектов государственной собственности Санкт-Петербурга, которые могут быть переданы в муниципальную собственность после принятия законодательных актов Санкт-Петербурга, регулирующих порядок такой передачи. Комитету по управлению городским имуществом поручено ежеквартально представлять в Законодательное Собрание предложения по дополнению перечня объектов, намечаемых для передачи.

4) Регулирование осуществляется в законах о бюджетной системе и бюджетном процессе республик, областей и др., в их законах о местных бюджетах, в ежегодно утверждаемых законах о государственном бюджете.

5) Задача решается по аналогии с предыдущим пунктом.

6) Соответствующие процедуры в общих чертах регламентируются в конституциях и уставах и более подробно — в законах о

местном самоуправлении. Возможны специальные законы или иные акты по данной теме. Контроль за реализацией названных полномочий осуществляют как стороны договора (соглашения), так и правительства и администрации субъектов Федерации.

Поиск формы взаимоотношений между государственными органами и местным самоуправлением выразился, к примеру, в образовании губернатором Свердловской области шести управленческих округов для координации их деятельности.

7) Региональные программы общего или конкретного содержания могут приниматься периодически и утверждаться либо законодательным органом, либо президентом, правительством, администрацией.

8) Целесообразно разъяснять гражданам их права и обучать умению реализовывать эти права, стимулировать их инициативу и самодеятельность, ориентировать в этом направлении все государственные и местные органы, способствовать эффективному использованию судебных процедур, привлекать к ответственности должностных лиц, виновных в бездействии либо нарушениях соответствующих прав граждан.

9) Имеется в виду создание прочной законодательной базы местных бюджетов, пресечение случаев нарушений финансовых прав местного самоуправления, содействие расширению доходных источников местных бюджетов, а также оказание финансовой поддержки.

10) Полномочие осуществляется путем обеспечения материально-финансовыми ресурсами установленных стандартов и их строго соблюдения.

11) Задача решается посредством издания и применения законов об административно-территориальном устройстве республик, области или законов о порядке образования, преобразования и упразднения муниципальных образований.

12) Порядок выплаты компенсаций целесообразно урегулировать в законах о процедурах передачи отдельных полномочий органов государственной власти местному самоуправлению и предусматривать соответствующие средства в бюджетах субъектов Федерации.

13) Указанные особенности местного самоуправления целесообразно урегулировать либо в законе субъекта Федерации о местном самоуправлении, либо в специальных законах, посвященных статусу отдельных муниципальных образований.

14) Имеются в виду либо законы субъектов Федерации о государственной и муниципальной службе, либо законы о муниципальной службе.

15) Необходимо в законах республик, областей и др. об административных правонарушениях предусмотреть те из них, которые связаны с осуществлением местного самоуправления.

16) Рекомендуется издать по данному вопросу либо законы субъектов Федерации, либо Положения; соответствующие функции лучше возложить на министерства юстиции республик, на краевые, областные и иные органы юстиции.

Данные здесь характеристики полномочий органов государственной власти субъектов Федерации в области местного самоуправления и рекомендации по их осуществлению являются примерными и типичными. Они отражают специфику и многообразие форм, в которых могут реализовываться указанные полномочия.

Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления

1. В ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

2. К вопросам местного значения относятся:

1) принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;

3) местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

4) комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

5) содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

9) регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

11) контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

12) регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

- 16) благоустройство и озеленение территории муниципального образования;
- 17) организация утилизации и переработки бытовых отходов;
- 18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- 19) организация и содержание муниципальных архивов;
- 20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
- 21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
- 22) создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
- 23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- 24) организация и содержание муниципальной информационной службы;
- 25) создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
- 26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;
- 27) создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- 28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- 29) участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- 30) обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

Муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

3. В случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города.

Муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями. Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.

4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

1. В статье регулируются в обобщенном виде характер и объем деятельности местного самоуправления. Для их правильного понимания необходимо раскрыть смысл используемых понятий. **Предметы ведения** характеризуют те сферы и объекты, которые находятся под воздействием только или преимущественно местного самоуправления. **Вопросы местного значения** — круг дел (объектов), решение которых обеспечивает локальную (для данной территории) жизнедеятельность муниципального образования и удовлетворение потребностей его жителей. **Полномочия** — право и обязанность местного самоуправления решать вопросы местного значения.

По смыслу комментируемой нормы местное самоуправление располагает полномочиями двоякого рода. Во-первых, закрепленными за ним полномочиями решать вопросы местного значения, причем не все, а строго определенные вопросы (другие могут решаться на смежных территориях, совместно, иными органами). Во-вторых, отдельные государственные полномочия, которые передаются местному самоуправлению органами исполнительной власти. Порядок их передачи регулируется особым образом, установленным в ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации и п. 4 ст. 6 и ст. 38 комментируемого Закона.

Названные полномочия отражают самостоятельность местного самоуправления в соответствии с ч. 1 ст. 130 Конституции Российской Федерации.

Предметы ведения местного самоуправления регулируются в конституциях и других законодательных актах субъектов Российской Федерации. Так, в Конституции Республики Саха (Якутия) местным органам государственной власти и местному самоуправлению посвящены ст. 84—97. В Конституции Республики Мордовия есть глава X “Местное самоуправление”, в которой используется понятие “местное сообщество”. В главе IX “Местная власть” Конституции Республики Башкортостан регулируется местное государственное управление в районах и городах республиканского подчинения и местное самоуправление в населенных пунктах.

В Уставе Иркутской области есть ст. 45 “Предметы ведения местного самоуправления”. В ней установлено, что предметом ведения местного самоуправления являются все вопросы местного значения, обеспечивающие жизнедеятельность местного сообщества и оказание услуг его членам.

К ведению местного самоуправления относятся:

- социально-экономическое развитие территории, распоряжение и рациональное использование земель местного сообщества;
- жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории;
- транспортные перевозки местного значения;
- торговое и бытовое обслуживание населения;
- муниципальное здравоохранение;
- муниципальное дошкольное, школьное и профессиональное образование в соответствии с государственными стандартами;
- развитие физкультуры и спорта;
- охрана общественного порядка;
- охрана окружающей среды;
- сохранение и развитие исторических, национальных и культурных традиций местного сообщества;
- формирование, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местный бюджет; местные налоги и сборы;
- генеральные планы застройки территории местного сообщества;
- сроки и формы приватизации объектов муниципальной собственности;
- определение структуры органов местного самоуправления.

К полномочиям местного сообщества могут быть отнесены:

- решение вопросов, переданных другими местными сообществами либо органами государственной власти области на договорной основе;
- отдельные государственные полномочия, которыми может наделять закон органы местного самоуправления.

В статье 90 Закона Воронежской области "О местном самоуправлении в Воронежской области" к вопросам государственного значения, в решении которых согласно законодательству в целях реализации государственных социальных стандартов принимают участие органы местного самоуправления, относятся:

- защита прав и свобод человека и гражданина;
- охрана природной среды; организация рационального землепользования и природопользования;
- организация здравоохранения, народного образования, социального обеспечения, занятости и социальной защищенности населения, развития культуры, физкультуры и спорта.

2. В данном пункте закрепляются тридцать вопросов местного значения, которые вправе самостоятельно решать местное самоуправление. Это довольно широкий, но открытый перечень, который включает в себя вопросы, требующие разного рода решений: а) принятие конкретных актов, обозначенных в законе (подп. 1); б) издание актов в целях регулирования тех или иных отношений (подп. 12); в) осуществление серии материально-технических и юридических действий (подп. 15); г) управление процессом развития с

помощью комплекса средств — издания актов, организационных, финансовых и иных действий (подп. 16); д) совершение конкретных действий (подп. 11); е) стимулирование, содействие деятельности муниципальных организаций (подп. 22, 25, 26, 27).

Рассмотрим подробнее содержание этих вопросов.

1) Местное самоуправление самостоятельно принимает решения об утверждении и изменении уставов. Осуществляет систематический контроль за их соблюдением путем проверок, информации руководителей муниципальных и других организаций, изучения на месте, анализа писем и обращений граждан.

2) Вопросы режима и использования муниципальной собственности решаются в соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса. К **муниципальной собственности** относится имущество, принадлежащее на праве собственности муниципальным образованиям. От их имени право собственника осуществляют органы местного самоуправления либо по их специальному поручению юридические лица и граждане (п. 3 ст. 125 ГК РФ). Имущество закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение (ст. 294, 296 ГК РФ). Средства местного бюджета и иное незакрепленное имущество составляют муниципальную казну.

3) Решение вопросов регулируется статьями 35—39 комментируемого Федерального закона и законами субъектов Федерации о местных бюджетах и налогах. Полезно исходить из постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 г. по делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

4) В данном направлении осуществляются следующие действия: утверждаются и реализуются местные целевые программы, даются муниципальные заказы, согласовываются формы участия предприятий и организаций в развитии муниципального образования, заключаются договоры и т. д.

5) Принимаются правила использования муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений, организуется управление ими, сдача в аренду, осуществляются иные хозяйственно-оперативные действия. Применяются положения Жилищного кодекса.

6) Определяется сеть соответствующих учреждений, порядок их финансирования и управления, оказывается материальное и иное содействие, обеспечивается реализация положений Федерального закона “Об образовании” и соответствующих законов субъектов Федерации.

7) Осуществляется аналогичная система юридических действий в соответствии с “Основами законодательства об охране здоровья граждан”.

8) Создаются муниципальные органы охраны общественного порядка, назначаются или избираются их руководители, опреде-

ляется порядок финансирования. Выявляются и пресекаются нарушения общественного порядка в соответствии с законодательством, в частности применяются нормы Кодекса об административных правонарушениях.

9) Утверждаются планы застройки, даются разрешения на отвод земельных участков, обеспечивается соблюдение правил и норм застройки.

10) Определяются зоны строительства, аккумулируются финансовые и иные средства, оказывается содействие гражданам в индивидуальном строительстве, организуется производство и продажа стройматериалов, привлекаются подрядно-строительные организации.

11) В соответствии с Земельным кодексом проверяется правильность использования земель, принимаются меры по пресечению бесхозяйственности.

12) Деятельность в данной сфере осуществляется в соответствии с положениями Закона Российской Федерации "О недрах" в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ¹ (далее — Закон "О недрах") и Водного кодекса, законодательных и иных актов субъектов Федерации.

13) Создаются и поддерживаются соответствующие муниципальные службы, заключаются договоры на использование их услуг.

14) Определяются топливные ресурсы на территории и порядок их использования.

15) Организуются дорожные работы силами как муниципальных, так и привлекаемых организаций, решаются финансовые и материальные вопросы, привлекается население (путем принятия решений на собраниях граждан), проводятся ремонтные работы.

16) Определяются источники финансирования, виды работ, привлекается население и органы территориального общественного самоуправления.

17) Создаются пункты утилизации и переработки бытовых отходов, определяется порядок их деятельности.

18) Определяются места и отводятся участки для захоронения, обеспечивается их содержание, оказываются ритуальные услуги в соответствии с законодательством.

19) Создаются местные архивы, определяется порядок их исполнения, ведения и хранения, а также круг пользователей.

20) Организуются обслуживание муниципальным транспортом или транспортными средствами других организаций на договорной основе. Услуги связи оказываются в соответствии с Федеральными законами от 16 февраля 1995 г. "О связи"², от 9 августа 1995 г. "О почтовой связи"³ и специальными правилами.

¹ СЗ РФ, 1995, № 10, ст. 823.

² СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 600.

³ СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3334.

21) Организуется сеть муниципальных предприятий, отводится и благоустраивается территория местных рынков, контролируется соблюдение Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей" в редакции Федерального закона от 9 января 1996 г. № 2-ФЗ¹.

22) Выделяются помещения и оборудование для учреждений культуры, оказывается содействие в работе, контролируется соблюдение "Основ законодательства о культуре".

23) Обеспечивается сохранность памятников и соблюдение соответствующих законов и иных правовых актов.

24) Создаются пункты получения, обработки и передачи информации, обеспечивается включение в региональные информационные сети и абонентное обслуживание средствами ЭВМ.

25) Организуется работа местных радиочентров, выпуск газет, иных информационных материалов.

26) Финансируются зрелищные мероприятия, выделяются помещения, организуется реклама.

27) Поддерживается инициатива граждан и спортивных организаций, создаются спортивные сооружения, организуются спортивно-массовые мероприятия. Реализуются положения Закона от 27 апреля 1993 г. "Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте"².

28) Осуществляются меры по реализации законов в социальной сфере, используются местные ресурсы, оказывается практическая помощь инвалидам, больным и пожилым людям. В ряде районов Московской области заключаются договоры о купле-продаже квартир администрацией с условием пожизненного содержания продавца и купли-продажи квартиры с длительной рассрочкой платежей.

В Челябинской области реализуется план развития общественных работ, подготовленный Комитетом экономики и другими областными органами совместно с администрацией городов и районов. Он "питается" средствами предприятий, городских и районных бюджетов. Тем самым на местах оперативно создаются и сохраняются рабочие места, стимулируются в этих целях работодатели. Развиваются производства, где применяются различные режимы занятости женщин.

29) Деятельность в данном направлении осуществляется в соответствии с Законом от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды"³ с изменениями и правовыми актами субъектов Федерации.

30) Деятельность в данной сфере осуществляется в соответствии с Федеральным законом "О пожарной безопасности"⁴.

¹ СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 140.

² Ведомости РФ, 1993, № 22, ст. 784.

³ Ведомости РФ, 1992, № 10, ст. 457.

⁴ СЗ РФ, 1994, № 35, ст. 3649.

Указанный перечень вопросов местного значения не является исчерпывающим. Муниципальные образования вправе рассматривать иные вопросы, которые отнесены к категории местных вопросов законами субъектов Российской Федерации.

В статье 89 “Вопросы местного значения” вышеупомянутого Закона Воронежской области “О местном самоуправлении в Воронежской области” установлено, что под вопросами местного значения понимаются вопросы, непосредственно связанные с жизнедеятельностью населения и характеризующиеся тем, что последствия их решения ограничены по преимуществу территорией местного самоуправления.

Помимо перечисленных в настоящем Законе к вопросам местного значения относятся:

- местное энерго-, тепло-, водоснабжение;
- муниципальный жилой фонд;
- муниципальные дороги; транспортные перевозки местного значения;
- планировка и застройка населенных пунктов; зонирование;
- бытовое и торговое обслуживание;
- благоустройство и санитарное благополучие;
- местные коммуникации;
- коммунальное хозяйство;
- охрана общественного порядка;
- пожарная безопасность и другие вопросы, перечень которых определяется федеральным законодательством, областными законами и другими правовыми актами органов государственной власти Воронежской области с учетом мнения органов местного самоуправления.

Подробно регулируются вопросы местного значения в Законе области “О местном самоуправлении в Челябинской области”. В статье 3 “Вопросы местного значения” установлено, что вопросами местного значения являются вопросы обеспечения жизнедеятельности населения, отнесенные законодательством к предметам ведения местного самоуправления, а также иные вопросы, не отнесенные законодательством к компетенции органов государственной власти.

К вопросам местного значения относятся:

- принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;
- владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;
- комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;
- содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

— организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

— организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

— охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

— регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

— создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

— контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

— регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

— организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

— организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

— муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

— благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

— организация утилизации и переработки бытовых отходов;

— организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

— организация и содержание муниципальных архивов;

— организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;

— создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

— создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;

— сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

— организация и содержание муниципальной информационной службы;

— создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;

— создание условий для организации зрелищных мероприятий;

— участие в проведении государственной политики по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования;

- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
- обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
- участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
- обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

19 сентября 1996 г. принят Закон Челябинской области "О правилах благоустройства городов и других населенных пунктов Челябинской области и административной ответственности за их нарушения". Его нормы, включая и "единообразно-технологические", не ограничивают, а, напротив, стимулируют деятельность органов местного самоуправления в данной сфере.

Предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законами области, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города.

К ведению органов местного самоуправления могут быть также отнесены:

- отдельные государственные полномочия, переданные органами государственной власти на договорной основе;
- полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Следует также пояснить, что предметы ведения местного самоуправления не ограничиваются сферой их внутригосударственной деятельности. По смыслу ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации и при систематическом толковании п. 1 и 2 ст. 6 в связи со ст. 34 комментируемого Закона можно определить сферу внешнеэкономической деятельности местного самоуправления. В ее рамках допустимы договоры и соглашения о приграничном сотрудничестве между органами местного самоуправления России и приграничных государств. Такие договоры заключаются в Калининградской, Ленинградской областях и полностью себя оправдывают. Их легальные основания соответствуют п. 2 ст. 4 Европейской хартии о местном самоуправлении, другим актам Совета Европы.

3. Установлен порядок разграничения предметов ведения в случаях, когда одно муниципальное образование существует в границах территории другого муниципального образования.

4. В данном пункте регулируется один из важнейших вопросов деятельности местного самоуправления. Условия, порядок и формы взаимодействия органов государственной власти республик, облас-

ти и др. с органами местного самоуправления определяются на основе закона или договора. Таким же образом происходит и наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями, причем не всеми, а лишь отдельными, которые в конкретно-определенный период целесообразно передать названным структурам. Критерием для отбора вопросов служит возможность их более эффективного решения путем децентрализации.

Государственные органы заключают с органами местного самоуправления договоры и соглашения о передаче конкретных полномочий. В них указываются: а) цель передачи, б) сроки передачи, в) взаимные обязательства сторон, г) материальные и финансовые средства, передаваемые для выполнения этих полномочий, д) ответственность сторон, е) порядок "отзыва" переданных полномочий.

Важно обратить особое внимание на то, что в случае необеспеченности реализации переданных полномочий материальными и финансовыми ресурсами органы местного самоуправления не несут ответственности за осуществление этих полномочий.

Принципиальное значение имеет норма Закона о том, что решение вопроса о передаче полномочий органам местного самоуправления осуществляется только законами. В связи с этим необходимо разработать и принять в ближайшее время федеральный закон о порядке передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. До его принятия легальное основание для подобной децентрализации дает прямое действие ч. 2 ст. 132 Конституции и комментируемой нормы.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями может быть проведено и на основе законов субъектов Федерации. Как свидетельствует практика, в уставах Тюменской и других областей есть специальные статьи о взаимодействии государственных органов с органами местного самоуправления и соответствующей передаче полномочий. Это правильный путь. В законах субъектов Федерации содержатся аналогичные статьи, но они либо почти дублируют п. 4 ст. 6 комментируемого Закона, либо очень кратки. Лучше выделить несколько статей по данной теме. Полезным будет также специальный закон о процедуре передачи государственных полномочий органам местного самоуправления.

Реализация переданных полномочий ввиду их значимости происходит в особом юридическом режиме. Государственные органы районов, областей, краев, республик вправе контролировать правильность их использования. Информация, финансовые отчеты, изучение на местах и другие формы контроля должны быть определены в вышеуказанных специальных законах Российской Федерации и ее субъектов.

Примечательно, что в конституциях некоторых республик (например, в ст. 105 Конституции Кабардино-Балкарской Республики), в уставах ряда областей и других субъектов Федерации предусмотрено право законодательной инициативы органов местного

самоуправления. Это полезная новелла, и ею надо эффективно пользоваться в целях законодательной инициативы по вопросам местного самоуправления в парламентах субъектов Федерации.

Статья 7. Законодательная основа местного самоуправления

1. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации.

2. Законодательное регулирование субъектами Российской Федерации вопросов местного самоуправления осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

3. Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут противоречить Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, ограничивать гарантированные ими права местного самоуправления.

В случае противоречия норм муниципального права, содержащихся в законах, положениям Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона применяются положения Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона.

4. Положения настоящего Федерального закона в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

1. Положения данного пункта статьи определяют юридическую базу функционирования местного самоуправления. Эта база является "многослойной" и состоит из целого ряда взаимосвязанных правовых актов. Во-первых, это Конституция Российской Федерации, как упомянутая ст. 12, так и ст. 130—133 гл. 8 "Местное самоуправление". В пункте "н" ч. 1 ст. 72 говорится о том, что к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относится установление общих принципов организации системы местного самоуправления. Статья 32 закрепляет право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Статья 33 — право на обращение в органы местного самоуправления. В пункте 2 ст. 8 выделена муниципальная форма собственности, в п. 2 допускается муниципальная собственность на землю и другие природные ресурсы.

В систему законодательного обеспечения местного самоуправления входит комментируемый Федеральный закон. Будучи базовым, он в то же время предусматривает принятие не менее полутора десятка федеральных законов, касающихся данной сферы (о муниципальной службе, о финансовых основах местного самоуправле-

ния и проч.). В свою очередь другие федеральные законы как тематические также могут регулировать те или иные стороны деятельности местного самоуправления (в области образования, культуры, здравоохранения, жилого фонда, предпринимательства, защиты прав потребителей и т. д.), их взаимоотношений с государственными органами, хозяйствующими субъектами. Таковы, например, ст. 4, 8, 16, 17, 18, 19 Федерального закона "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации"¹, ст. 6, 17, 21 Федерального закона "О товариществах собственников жилья"².

На федеральном уровне регулирование вопросов местного самоуправления осуществляется и в других нормативных актах — указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации. В их числе: Указ от 5 ноября 1991 г. "О первоочередных мерах по обеспечению деятельности органов управления российских городов", постановление от 16 сентября 1993 г. "О некоторых вопросах организации и деятельности добровольных объединений (ассоциаций) экономического взаимодействия субъектов Федерации и органов местного самоуправления"³, Указ от 9 октября 1993 г. "О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления"⁴, Указ от 9 октября 1993 г. "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации"⁵, Указ "О реформе местного самоуправления в Российской Федерации" от 26 октября 1993 г. (с изменениями от 22 декабря 1993 г.)⁶, Указ от 29 октября 1993 г. "Об утверждении Основных положений о выборах в органы местного самоуправления"⁷, Указ от 10 декабря 1993 г. "Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве"⁸, Указ от 22 декабря 1993 г. "О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации"⁹, Указ от 21 марта 1994 г. "О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления"¹⁰, Указ от 21 ноября 1994 г. "О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления"¹¹, Указ от 24 августа 1995 г. "О Совете по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации"¹².

¹ СЗ РФ, 1995, № 25, ст. 2343.

² СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2963.

³ САПП РФ, 1993, № 39, ст. 3614.

⁴ САПП РФ, 1993, № 41, ст. 3944.

⁵ САПП РФ, 1993, № 41, ст. 3924.

⁶ САПП РФ, 1993, № 44, ст. 4188.

⁷ САПП РФ, 1993, № 44, ст. 4197.

⁸ САПП РФ, 1993, № 50, ст. 4866.

⁹ САПП РФ, 1993, № 52, ст. 5071.

¹⁰ САПП РФ, 1994, № 13, ст. 985.

¹¹ СЗ РФ, 1994, № 31, ст. 3249.

¹² СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3508.

Широкой компетенцией в сфере местного самоуправления обладают субъекты Российской Федерации. Базовыми актами здесь являются их конституции и уставы. Так, в Конституции Республики Башкортостан этим вопросам посвящена гл. IX “Местная власть”, состоящая из шести статей, в Конституции Республики Хакасия — гл. VII “Местное самоуправление в Республике Хакасия”, включающая пять статей.

Основные вопросы местного самоуправления регулируются также в уставах краев, областей и других субъектов Федерации. Степень детализации этих положений неодинакова. Очень подробно рассматриваются указанные вопросы в Уставе Иркутской области. Статья 40 посвящена понятию и системе местного самоуправления, ст. 41 — правовой основе, ст. 42 — принципам, ст. 43 — праву граждан, ст. 44 — местному сообществу, ст. 45 — предметам ведения, ст. 46 — органам местного самоуправления, ст. 47 — территориальному общественному самоуправлению, ст. 48 — прямой демократии, ст. 49 — экономической основе местного самоуправления, ст. 50 — финансовой основе, ст. 51 — местному бюджету, ст. 52 — гарантиям, ст. 53 — взаимоотношениям органов государственной власти и органов местного самоуправления, ст. 54 — ответственности и надзору.

Существенная “нагрузка” приходится на законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Часть из них была принята до комментируемого Федерального закона (и до сих пор не скорректирована), часть — после его принятия. Структура законов субъектов Федерации в основном совпадает со структурой Федерального закона, но в них, естественно, многие вопросы рассматриваются более подробно. Так, в Законе Воронежской области “О местном самоуправлении в Воронежской области” (1994 г., с изменениями 1996 г.) 112 статей, причем детально урегулированы разные формы местного самоуправления, их взаимодействие, порядок образования органов местного самоуправления.

В республиках, краях, областях и др. принимаются и действуют законы о местных бюджетах, налогах и сборах, о муниципальной службе, о разграничении государственной и муниципальной собственности, о выборах, о местном референдуме и т. д. Часто вводятся в действие примерные положения, уставы, регламенты местных самоуправлений в городах, селах, поселках, регионах, Положения о домовых (уличных) комитетах и т. д.

В городе Москве были приняты следующие акты: распоряжения мэра от 10 января 1994 г. “Об этапах и сроках проведения реформы местного самоуправления в городе Москве” и от 28 августа 1994 г. “О проведении эксперимента в муниципальных округах”, постановление Московской городской Думы от 5 апреля 1995 г. “Об общественном совете муниципального округа (территориального управления)”, распоряжение мэра от 10 апреля 1995 г. “Об органах территориального общественного самоуправления”. Специфична схема организации местного самоуправления в г. Москве. Закон г. Москвы от 11 сентября 1996 г.

“О районной Управе в городе Москве” определяет Управу как орган власти района. В ее состав входят районное собрание (состоит из избираемых советников) и администрация района, которой руководит Глава Управы. Управа осуществляет установленные законодательством функции органа местного самоуправления.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости системного подхода к законодательному регулированию местного самоуправления, а также об обязательном согласовании правовых актов между собой, что позволяет избегать их противоречия при толковании и применении.

2. Содержание данного пункта статьи ориентирует на формирование законодательного массива субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления в соответствии с федеральными нормами. Без этого трудно добиться реализации общих принципов и той меры единства в построении и деятельности местного самоуправления, которая придает этому демократическому институту устойчивый характер. Отступления на практике от положений п. 2 нередко вызваны не столько местными условиями, сколько незнанием федеральных норм, неумением и даже нежеланием их применять.

При подготовке федеральных законов, касающихся данного вопроса, не следует искусственно расширять сферу их действия и вторгаться в область возможного действия законов субъектов Федерации. Напомним, что в п. “н” ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению Федерации и ее субъектов относится только установление общих принципов организации системы местного самоуправления.

В процессе законодательного регулирования вопросов местного самоуправления по линии субъектов Федерации целесообразно исходить из следующих положений.

Во-первых, субъекты Федерации должны признавать для себя обязательными нормы Конституции Российской Федерации и комментируемого Федерального закона и соотносить с ними свои законодательные и иные акты.

Во-вторых, требуется неукоснительно реализовывать те нормы, которые являются общими и не требуют юридической детализации. Таковы, например, нормы ст. 130 Конституции и ст. 2 комментируемого Закона о природе и признаках местного самоуправления, а также ст. 4 Закона — о полномочиях Российской Федерации в данной сфере.

В-третьих, важно четко определять пределы и объем законодательного регулирования субъектами Федерации.

В-четвертых — конкретизировать те нормы Конституции Российской Федерации и комментируемого Закона, которые открывают простор для законотворчества субъектов. К их числу относятся, например, нормы ч. 2 ст. 132 Конституции, п. 2 ст. 32 и ст. 38 комментируемого Закона.

В-пятых, предстоит урегулировать вопросы организации и деятельности местного самоуправления, не регламентированные в

данном Законе и относящиеся к ведению республик, областей и др. Принятые и готовящиеся акты такого рода посвящены территориальной организации муниципальных образований, формам проявления народной инициативы и участия граждан, режимам приграничного сотрудничества и проч.

Во всех случаях следует избегать дублирования и простого воспроизведения норм Федерального закона, ибо это порождает “правовую инфляцию”.

Субъекты Федерации могут принимать свои законы по предметам совместного ведения, если на этот счет отсутствуют, но предполагаются или даже готовятся федеральные законы. После вступления в силу федеральных законов субъекты Федерации обязаны привести в соответствие с ними свои законы. На сегодняшний день такое правило соблюдается отнюдь не повсеместно.

3. Содержанием данного пункта являются нормы, которые вводят запреты для законов Федерации и ее субъектов. Имеются в виду законы, устанавливающие нормы муниципального права. **Муниципальное право** — новое понятие для юридической науки и практики. Оно призвано обозначать систему норм саморегулирования¹. Это локальные нормы, которые созданы местным самоуправлением, в разработке и принятии которых активно участвует население, граждане. Статья 25 комментируемого Закона гарантирует осуществление народной правотворческой инициативы. Нормы муниципального права имеют локальную сферу действия, менее “связаны” другими правовыми актами, дают более широкий выбор вариантов правового поведения.

Поэтому к законам, устанавливающим нормы муниципального права, предъявляются особые требования. Их назначение — не допустить ограничения прав местного самоуправления. В то же время широта, “многовариантность” содержания норм муниципального права нередко порождает их противоречие положениям Конституции и комментируемого Закона. Закрепление приоритета норм Конституции и Закона позволяет применять именно их в случае указанных противоречий. Тем самым обеспечивается необходимое единство в организации и функционировании местного самоуправления как одной из основ конституционного строя России (п. 2 ст. 2 комментируемого Закона).

4. Смысл данного пункта заключается в обеспечении повсеместного действия комментируемого Федерального закона. Несмотря на своеобразие субъектов Российской Федерации все они в равной степени обязаны реализовывать его положения на своей территории. Не допускаются исключения и изъятия из комментируемого Закона. Для того чтобы отразить при необходимости специфику республик, областей, районов и городов, те или иные особеннос-

¹ Более широкая трактовка дается в книге *Кутафина О.Е., Фадеева В.И.* “Муниципальное право Российской Федерации”. 1997. С. 3—19.

ти местного самоуправления можно урегулировать либо в договорах о разграничении предметов ведения и полномочий органов Федерации и ее субъектов, либо в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении.

Статья 8. Устав муниципального образования

1. Муниципальное образование имеет устав, в котором указываются:

1) границы и состав территории муниципального образования;

2) вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

3) формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;

5) наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

6) срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

7) виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

8) основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

9) порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

10) статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

11) гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

12) условия и порядок организации муниципальной службы;

13) экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

14) вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

15) другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в

соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации.

2. Устав муниципального образования разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно. Устав муниципального образования принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

3. Устав муниципального образования подлежит государственной регистрации в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

4. Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам субъекта Российской Федерации. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

5. Устав муниципального образования вступает в силу после его официального опубликования (обнародования).

1. В данном пункте ст. 8 закреплена норма об уставе муниципального образования как важнейшем нормативном условии его создания и функционирования. Эта норма не содержит исключений и вменяет в обязанность всем муниципальным образованиям иметь устав. Устав служит основным нормативным актом саморегуляции, с которым соотносятся другие акты, решения и действия местного самоуправления и его органов. Поэтому в комментируемом Законе установлены обязательные положения устава.

Четырнадцать обязательных положений касаются тех основных элементов, из которых формируется статус муниципального образования и которые составляют фундамент его организации и функционирования. Каждое из положений является императивным, поскольку оно должно непременно содержаться в уставе. Но определение их содержания относится к сфере ведения местного самоуправления, которое непосредственно и самостоятельно решает соответствующие вопросы. Например, смысл подп. 1 сводится к установлению конкретных границ и размеров территории, состава населенных пунктов, объединяемых муниципальным образованием, сферы его деятельности.

Перечень регулируемых в уставах вопросов не является исчерпывающим. В них могут закрепляться иные положения, касающиеся вопросов местного значения, распределения функций внутри структуры местного самоуправления, порядка образования организаций общественного территориального самоуправления, порядка распределения компетенции в городе с районным делением и др.

Степень детализации вопросов в уставах может быть далеко не одинаковой. Некоторые из них могут излагаться в общей форме, создавая легальное основание для издания более конкретных актов, например о местном референдуме, муниципальной службе.

Главное и единственное требование к уставам — их соответствие Конституции и законам Федерации, а также законам субъектов Федерации. Изучение показывает, что в законах о местном самоуправлении республик, областей и др., в уставах краев и областей содержатся статьи, посвященные нормативной характеристике уставов муниципальных образований. Их положения должны быть полностью учтены и реализованы.

Изучение уставов целого ряда муниципальных образований показывает, что в основном они строятся правильно, в соответствии с п. 1 ст. 8 комментируемого Закона. В то же время есть недостатки, на которые следует обратить внимание. Во-первых, в некоторых уставах содержатся чрезмерно общие положения, недостаточно точные и конкретные для локальных норм, даже буквально воспроизводящие нормы п. 1 ст. 8 и других статей комментируемого Закона. Во-вторых, вряд ли нужно давать в уставах характеристику прав и обязанностей граждан. Целесообразнее осуществлять конкретное регулирование способов гласности, информированности и участия граждан в местном самоуправлении. В-третьих, нет необходимости включать в уставы нормы о всех формах собственности, поскольку они содержатся в законах. Следует скорее определить структуру хозяйства, формы хозяйствования. В-четвертых, излишне фиксировать в уставах нормы о прокуратуре и т. п.

Таким образом, необходимо специально обучать муниципальных работников и депутатов принципам подготовки уставов. В этом могут помочь примерные уставы муниципальных образований, разработанные в Московской и других областях.

2. В данном пункте содержатся две конкретные нормы — о самостоятельной подготовке устава и субъекте его принятия. Открытым остается вопрос о порядке разработки устава и процедурах его рассмотрения и утверждения.

3. Государственная регистрация уставов муниципальных образований должна быть строго регламентирована. Это может быть сделано в законах о местном самоуправлении субъектов Федерации, в Положениях или законах о регистрации уставов. Последний вариант представляется более предпочтительным, поскольку точно соответствует форме регулирования регистрации, указанной в настоящем Законе.

Для процедуры регистрации требуется наличие документов, представляемых вместе с уставом, органа или должностного лица, которое представляет устав, органа, проводящего регистрацию (чаще всего это органы юстиции), порядка рассмотрения устава, его официального обсуждения.

4. В данном пункте точно определены основания для отказа в регистрации устава. В качестве таковых признаются только нарушения законности, а не соображения целесообразности. Поэтому предварительная и последующая оценка уставов с учетом данного критерия должна быть тщательной и объективной. Судебный поря-

док обжалования отказа в регистрации служит гарантией правильности этих оценок. Жалобы подаются в суд общей юрисдикции.

5. Официальное опубликование устава муниципального образования в местной прессе, в бюллетенях, вестниках и иных информационных изданиях служит юридическим условием вступления устава в силу. В комментируемом Законе не регулируются порядок, сроки, место опубликования устава, что дает возможность быстро довести его до сведения населения. Знание устава необходимо каждому субъекту местного самоуправления, в противном случае он остается в неведении по поводу собственного статуса.

Статья 9. Государственная поддержка местного самоуправления

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Ввиду конституционной независимости местного самоуправления от органов государственной власти существенное значение имеют формы складывающихся между ними взаимоотношений. Контроль "сверху" не должен быть административно-жестким, это скорее наблюдение за реализацией законов на местах. Надзор прокуратуры — главное русло воздействия. Особо выделяется государственная поддержка как способ укрепления гарантий и стимулирования местного самоуправления. Она осуществляется как по инициативе государственных органов, так и по просьбам органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Поддержку оказывают органы государственной власти Федерации и ее субъектов, Президент Российской Федерации, законодательные (представительные) и исполнительные органы (правительства, администрации, министерства, государственные комитеты, службы, агентства, департаменты, управления, отделы). Обязанность оказания поддержки является всеобщей для государственных органов, и они призваны неукоснительно ее выполнять.

Государственная поддержка местного самоуправления выражается в различных формах:

1) Издаются законодательные акты по вопросам организации и деятельности местного самоуправления.

2) Строго соблюдаются конституционные основы местного самоуправления.

3) Рассматриваются предложения и обращения местного самоуправления и принимаются меры по их удовлетворению.

4) Оказывается материально-финансовая помощь в виде увеличения размеров отчислений в местные бюджеты, выделения доплат, предоставления единовременных кредитов.

5) Проводится повышение квалификации депутатов местного самоуправления и муниципальных служащих в сфере экономики и права.

6) В целях получения поддержки у населения субъектам местного самоуправления разъясняется их статус, а также законы, регулирующие организацию местного самоуправления, проводятся лекции, беседы, теле- и радиопередачи, публикуются материалы в прессе, выпускаются сборники правовых актов и комментарии к законодательству. Особое внимание должно уделяться поддержке общественных инициатив. Органы государственной власти обязаны гарантировать и защищать права граждан на участие в выборах, референдумах, народных собраниях, рассматривать в установленном порядке жалобы и обращения, в том числе по поводу нарушений прав граждан. Подробнее о судебной защите будет сказано ниже.

7) Принимаются программы поддержки местного самоуправления. Это могут быть общие и специальные программы, федеральные и республиканские, областные и т. п. Расскажем подробнее о содержании Федеральной программы государственной поддержки местного самоуправления, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации 27 декабря 1995 г.¹

Основные задачи Программы заключаются:

в обеспечении разработки правовой основы для деятельности местного самоуправления, создающей условия для выполнения его функций;

в создании необходимых условий для формирования развитой системы местного самоуправления;

в обеспечении постепенного перехода от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем передачи муниципальным образованиям полномочий и ресурсов для самостоятельного решения вопросов местного значения;

в отработке форм взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в обеспечении правовых, финансовых и ресурсных гарантий прав местного самоуправления.

В целях реализации Программы ведется разработка и издание федеральными органами государственной власти федеральных законов, в соответствии с ними органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются законодательные и иные правовые акты, предусмотренные переходными положениями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; оказывается научно-методическая помощь органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления; организуется подготовка кадров для работы в органах местного самоуправления;

¹ СЗ РФ, 1996, № 2, ст. 121.

создаются информационные сети местного самоуправления; важное значение придается координации деятельности Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам реформы местного самоуправления; обеспечивается привлечение к сотрудничеству с государственными и муниципальными органами союзов и ассоциаций органов местного самоуправления.

Государственная поддержка местного самоуправления осуществляется по следующим основным направлениям:

формирование правовой основы местного самоуправления;

формирование финансово-экономической основы местного самоуправления;

организационно-методическая поддержка местного самоуправления и формирование системы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;

информационная поддержка и информационное обеспечение деятельности местного самоуправления;

создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

Формированию правовой основы деятельности местного самоуправления отвечает принятие правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих: разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; особенности организации местного самоуправления в г.г. Москве и Санкт-Петербурге; порядок формирования финансовых ресурсов местного самоуправления; формирование муниципальной собственности; конституционные нормы при формировании финансово-экономической основы местного самоуправления; статус муниципального служащего.

Признано необходимым с целью обеспечения функций местного самоуправления соответствующими финансово-экономическими ресурсами: сформировать муниципальную собственность; этого можно достичь путем четкого разграничения доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, а также внутри субъектов Российской Федерации: между республиканскими, краевыми, областными, окружными, городскими г.г. Москвы и Санкт-Петербурга бюджетами, с одной стороны, и местными бюджетами, с другой. Бюджеты каждого уровня должны соответствовать полномочиям и функциям, которые возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

учесть при формировании программы приватизации права органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение муниципальной собственностью;

уточнить права муниципальных образований по распоряжению землей.

Намечено осуществить подготовку министерствами и ведомствами Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления методических рекомендаций по реализации органами местного самоуправления функций, относящихся к их ведению;

отработать порядок согласования рекомендаций государственных органов власти по вопросам местного самоуправления между всеми уровнями власти;

сформировать систему анализа, обобщения и обмена опытом деятельности органов местного самоуправления.

С целью обеспечения деятельности органов местного самоуправления и организации их эффективного взаимодействия с органами государственной власти требуется создание системы информационно-аналитической поддержки на базе использования современных информационных технологий. Для этого создаются новые и развиваются действующие локальные информационные сети органов местного самоуправления и региональных аналитических центров, обеспечивается их сопряжение с федеральной информационно-телекоммуникационной системой;

принимаются согласованные с органами государственной власти субъектов Российской Федерации управленческие решения, обеспечивающие единую программную политику в этой области; органам местного самоуправления оказывается финансовая поддержка прежде всего для разработки концепции информационной сети, приобретения и изготовления программных средств и необходимой техники; готовятся системы государственных и муниципальных стандартов информации; ведется подготовка кадров для информационной системы.

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо создание системы подготовки и переподготовки кадров. Речь идет о подготовке и распространении научно-методической литературы, программ обучения; об определении базовых учебных заведений для подготовки и переподготовки муниципальных служащих; о создании консультационных центров и центров переподготовки кадров в субъектах Российской Федерации; о создании всероссийского центра по научно-методическому обеспечению органов местного самоуправления на основе существующих кадровых центров.

Обобщая опыт реформирования местного самоуправления, Правительство Российской Федерации приняло 11 октября 1996 г. постановление "Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области"¹. Миннацу и другим органам поручено провести научную разработку принципов формирования финансовых основ местного самоуп-

¹ СЗ РФ, 1996, № 43, ст. 4928.

правления с проверкой результатов на примере двух районов. Оказать методическую помощь в разработке правовых актов.

Важной формой государственной поддержки местного самоуправления является Совет по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, который предварительно рассматривает актуальные вопросы развития системы местного самоуправления, проекты законов и указов в данной сфере и готовит свои предложения и рекомендации. Совет провел уже несколько заседаний.

Образованы и действуют структурные подразделения по вопросам местного самоуправления в федеральных органах: в Администрации Президента и Правительства, Министерстве по делам национальностей и федеративным отношениям. Есть соответствующие комитеты в Государственной Думе и Совете Федерации, равно как и в парламентах субъектов Российской Федерации. В правительствах республик, администрациях областей и других субъектов Федерации имеются отделы по вопросам местного самоуправления.

Статья 10. Ассоциации и союзы муниципальных образований

Муниципальные образования в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов вправе создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, подлежащие регистрации в порядке, установленном для некоммерческих организаций.

Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Муниципальные образования испытывают потребность в объединении своих усилий. Это позволяет им лучше и с большим эффектом осуществлять свои права и реализовывать интересы, координировать действия по решению общих задач. В соответствии с данной статьей муниципальные образования самостоятельно рассматривают и решают вопрос об объединении друг с другом. Принятие решений является прерогативой местных представительных органов и собраний граждан. В законах о местном самоуправлении субъектов Федерации подробно регулируются эти вопросы.

Ассоциации и союзы муниципальных образований создаются в порядке, предусмотренном для некоммерческих организаций. Напомним, что действует Федеральный закон от 12 января 1996 г. "О некоммерческих организациях"¹. Регистрация ассоциаций и союзов муниципальных образований производится органами юстиции субъекта Федерации. Их статус и полномочия определяются учредительными документами, и они не могут брать на себя сами

¹ СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 145.

или по просьбе органов местного самоуправления полномочия последних. Ассоциации и союзы проводят съезды, а в период между съездами действуют их президиумы (бюро, советы).

В настоящее время в Российской Федерации действует несколько видов объединений муниципальных образований. Во-первых, ассоциации районов, городов, сел и поселков в масштабе республики, края и области. Во-вторых, союзы в масштабе страны — Всероссийский Союз городов, Союз малых городов, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и др. В-третьих, в 1995 г. создан Российский Союз местных властей. Союз является добровольным некоммерческим объединением муниципальных образований, которые являются его членами. Состоялся первый съезд Союза.

Статья 11. Символика муниципальных образований

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

По смыслу данной нормы муниципальные образования вправе иметь собственную символику. Но эта норма не является жесткой, императивной, поскольку не все муниципальные образования сочтут необходимым создавать ее в целом или ее отдельные виды. Муниципальные образования в своих уставах или специальных актах определяют свою символику, дают ее описание и устанавливают порядок использования. Решение соответствующих вопросов относится к ведению местных представительных органов.

Глава II

Территориальные основы местного самоуправления

Статья 12. Территории местного самоуправления

1. Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях. Территории муниципальных образований — городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом исторических и иных местных традиций.

В целях защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства допускается ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления на отдельных территориях федеральным законом.

Население городского, сельского поселения независимо от его численности не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления.

2. Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

3. Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

1. В соответствии со ст. 131 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций.

По смыслу данной статьи и ст. 1 комментируемого Закона территория местного самоуправления является в то же время территорией муниципального образования.

Местное самоуправление в Российской Федерации является территориальным, то есть осуществляется на определенных территориях, отграниченных друг от друга.

Местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации, то есть все субъекты Федерации обязаны обеспечить населению соответствующих территориальных единиц реализацию права на местное самоуправление. Из числа территорий местного самоуправления не могут быть исключены городские и сельские поселения (города, поселки, станицы, села и т. д.). Вопрос о признании иных территорий (районов, уездов, сельских округов и т. д.) территориями местного самоуправления находится в исключительном ведении субъектов Российской Федерации и должен решаться с учетом местных условий, прежде всего исторически сложившейся практики самоуправления, органичности хозяйственных, культурных связей, объединяющих население данных территорий. Критерии определения этих территорий в качестве территорий местного самоуправления могут устанавливаться законодательством субъектов Российской Федерации. Так, в ст. 44 Устава Иркутской области определено, что территория местного самоуправления устанавливается на основе принципов учета мнения населения, размера территории и установленных нормативов обеспечения земельными ресурсами, достаточности материальных и финансовых средств для реализации задач местного самоуправления, способнос-

ти местного сообщества самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать и исполнять местный бюджет.

В соответствии со ст. 4 комментируемого Закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации относится регулирование особенностей организации местного самоуправления в приграничных территориях, закрытых административно-территориальных образованиях. В исключительных случаях может быть принято решение о частичном или полном ограничении прав граждан на местное самоуправление на определенной территории. Полное ограничение прав граждан на осуществление местного самоуправления означает изъятие определенной территории из сферы осуществления местного самоуправления. Нераспространение местного самоуправления на отдельные территории (включая и поселения) может иметь место по решению федеральных органов государственной власти. Основаниями для такого рода изъятий могут быть только интересы защиты конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Указанное решение принимается в форме федерального закона.

По общему правилу вводимые федеральным законом ограничения на осуществление местного самоуправления должны быть временными и периодически пересматриваться. Если обстоятельства, вызвавшие необходимость указанных ограничений, отпадают, население муниципального образования вправе требовать от федеральных органов государственной власти снятия ограничений на осуществление местного самоуправления.

Масштаб территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, их наименование и все вопросы, связанные с их образованием, преобразованием, определением их границ, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Порядок решения указанных вопросов определяется в конституциях республик, уставах краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, законах субъектов Российской Федерации.

Как правило, территориальная база местного самоуправления устанавливается непосредственно в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении. Так, согласно ст. 2 Закона Удмуртской Республики "О местном самоуправлении в Удмуртской Республике" территориальную основу местного самоуправления составляют:

- сельские населенные пункты или группы сельских населенных пунктов с закрепленными за ними территориями;
- поселки (рабочие, дачные, курортные);
- районы;
- города (в городах могут быть образованы районы и иные внутригородские территории административного управления);
- города районного подчинения.

Статья 8 Закона Краснодарского края гласит: “Местное самоуправление осуществляется в границах ныне существующих районов, городов, станичных, поселковых, сельских и хуторских округов, а также станиц, поселков, сел и хуторов”.

В статье 10 Закона Саратовской области “О местном самоуправлении в Саратовской области” устанавливается, что к муниципальным образованиям относятся объединения жителей:

- города Саратова;
- городов области;
- районов области;
- округов (сельсоветов);
- поселков городского типа;
- сел, иных населенных пунктов и их объединений;
- закрытых административно-территориальных образований.

В то же время некоторые законы субъектов Российской Федерации непосредственно не определяют состав территорий местного самоуправления.

В частности, в соответствии со ст. 12 Закона Читинской области от 23 ноября 1995 г. “Об организации местного самоуправления в Читинской области” территории муниципальных образований — городов, поселков, районов, сельсоветов и других муниципальных образований — устанавливаются в соответствии с Законом области с учетом исторических и иных местных традиций.

Ряд существенных вопросов, связанных с территориальной организацией местного самоуправления, решается в законах субъектов Российской Федерации о территориальном или административно-территориальном устройстве. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 73 и 76) территориальное (административно-территориальное) устройство субъектов Российской Федерации относится к ведению субъектов Российской Федерации, и в этой сфере они осуществляют собственное правовое регулирование. В то же время объем данного регулирования ограничивается общими принципами организации местного самоуправления в Российской Федерации, установленными Конституцией и федеральным законом, которые включают в себя принципы территориальной организации местного самоуправления.

В законах субъектов Российской Федерации по-разному определяется соотношение понятий “территория административно-территориальной единицы” и “территория муниципального образования”. Так, в ст. 4 Закона Красноярского края “Об административно-территориальном устройстве в Красноярском крае” установлено, что границы территорий административно-территориальных единиц и муниципальных образований совпадают. В то же время в ст. 1 Закона Архангельской области определено, что границы административно-территориальных единиц могут совпадать с границами муниципальных образований.

В Нижегородской области введено понятие особого акта: реестра административно-территориального устройства области. В этом реестре приводится перечень муниципальных образований и их территориальная структура (наличие на территории муниципального образования других муниципальных образований, поселений и иных населенных территорий, не являющихся муниципальными образованиями).

2. Территория местного самоуправления является целостной: ее составляют все земли, находящиеся в границах муниципального образования. Соответственно юрисдикция органов местного самоуправления распространяется в равной мере на все земли в границах муниципального образования независимо от их целевого назначения, а равным образом от нахождения в той или иной форме собственности.

3. Для организации управления городом, население которого достаточно велико, на его территории часто формируются внутригородские муниципальные образования. В случае территориального деления городских поселений в уставе города требуется определить статус внутригородских муниципальных образований (районов, округов и т. д.), разграничить полномочия между городскими органами местного самоуправления и органами местного самоуправления внутригородских территорий, определить порядок разрешения споров между органами местного самоуправления, порядок образования, объединения, преобразования или упразднения внутригородских образований, установления или изменения их территорий. Регламентация данных вопросов в уставе города вытекает из интересов обеспечения необходимой степени централизации в управлении городом, планомерного и целостного развития городского хозяйства и социальной инфраструктуры.

Все решения о статусе внутригородских муниципальных образований и их территориях принимаются исключительно представительным органом местного самоуправления города. Решение принимается этим органом самостоятельно, в соответствии с интересами всего городского населения. Никакой другой орган местного самоуправления либо орган государственной власти не вправе решать эти вопросы. В то же время представительный орган местного самоуправления города обязан учитывать мнение населения соответствующей внутригородской территории. Это мнение может быть выявлено в результате опросов населения, а также выражаться в решениях и рекомендациях собраний по месту жительства, актах народной правотворческой инициативы, обращениях граждан в органы местного самоуправления и т. п. Обязанность учитывать мнение населения предполагает публичное рассмотрение поступивших предложений представительным органом местного самоуправления города с приглашением представителей сторон, выражающих различные точки зрения. Принятие решения представительным органом местного самоуправления города вопреки мнению на-

селения внутригородских муниципальных образований должно быть мотивированным. Гарантии учета мнения населения внутригородских территорий в случае изменения границ этих территорий устанавливаются законами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 13. Установление и изменение границ муниципального образования

1. Установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществляются с учетом исторических и иных местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Изменение границ муниципального образования не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий. Законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление.

3. Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований определяется законом субъекта Российской Федерации.

1. Субъектами инициативы об установлении и изменении границ муниципального образования могут выступать: население муниципального образования, органы местного самоуправления муниципального образования, а также органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Предложения об установлении и изменении границ муниципального образования хотя бы одного из указанных субъектов должны быть рассмотрены в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации. Соответствующая процедура, как правило, устанавливается законом субъекта Российской Федерации об административно-территориальном устройстве субъекта Российской Федерации.

Комментируемый Федеральный закон не определяет орган, полномочный принять решение об установлении и изменении границ муниципального образования. Данный вопрос решается самостоятельно субъектами Российской Федерации. Например, в ст. 13 Закона Белгородской области "О местном самоуправлении в Белгородской области" установлено, что границы муниципального образования, если они не совпадают с границами конкретных сельских и городских населенных пунктов, устанавливаются представительным органом государственной власти области с учетом мнения на-

селения и исторических границ мест компактного проживания в рамках административно-территориального деления области.

Вопросы установления и изменения границ муниципальных образований, которые не входят в состав других муниципальных образований, должны решаться на уровне органов государственной власти субъектов Федерации в соответствии со подп. 11 ст. 5 Федерального закона. Наиболее полный и объективный учет мнения населения при принятии решения по этому вопросу способен обеспечить законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Обязательный учет мнения населения соответствующих территорий при изменении границ муниципального образования должен обеспечиваться путем определения в законах субъектов Российской Федерации конкретных форм этого учета, степени его императивности. Как правило, законы субъектов Российской Федерации связывают учет общественного мнения с различными формами прямой демократии.

Согласно ст. 14 Закона Омской области "О местном самоуправлении в Омской области" границы территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, не могут быть изменены без учета мнения населения соответствующей территории, выраженного на референдуме, сходе или конференции граждан в порядке, установленном уставом (положением) о местном самоуправлении. Границы территорий местного самоуправления не могут быть изменены, если против этого высказались 50 или более процентов граждан, принявших участие в референдуме, сходе или конференции, проводимых с целью выяснить мнение населения соответствующей территории по данному вопросу.

В свою очередь Законом Белгородской области "О местном самоуправлении в Белгородской области" (ст. 13) установлено, что граница муниципального образования может быть изменена только с учетом мнения населения, выраженного непосредственно (путем референдума, схода) либо в порядке, предусмотренном положением (уставом) о местном самоуправлении данного местного сообщества.

3. Федеральный закон однозначно определяет уровень и форму правового регулирования порядка образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. Эти вопросы должны регулироваться законом субъекта Российской Федерации. Закрепление указанных норм иными актами (решениями исполнительных органов государственной власти, указами президентов и т. п.) противоречит Федеральному закону и может быть обжаловано в установленном порядке.

Проблема территорий муниципальных образований приобрела особую остроту в связи с экономическими и иными преобразованиями и перестройкой государственных и муниципальных органов. Федеральное законодательство не может напрямую регулировать

территориальное устройство, поскольку эта сфера выведена за рамки компетенции Российской Федерации. Но сложность вопросов, возникающих в этой сфере, правовые проблемы, с которыми сталкиваются субъекты Российской Федерации в ходе нормативного регулирования порядка образования, объединения или упразднения муниципальных образований, порождает необходимость участия федерального законодателя в их решении. Наиболее оптимальной формой воздействия Федерации на территориальное устройство субъектов являются модельные законы.

Учитывая сложность регулируемой проблемы и специфику территориального устройства субъектов Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения разработал проект модельного закона о территориальном устройстве субъекта Российской Федерации. В нем предлагается регулирование наиболее существенных вопросов, которые должны быть отражены в законе субъекта Российской Федерации о территориальном устройстве. Конкретное наполнение предлагаемой формы правовыми нормами должны осуществлять субъекты Российской Федерации в зависимости от специфики их внутреннего устройства (включая исторические, демографические и другие особенности). Ниже приводятся основные положения структуры закона субъекта Российской Федерации о территориальном устройстве.

Глава I. Общие положения. В главе рекомендуется определить конституционные и иные законодательные основы, необходимые для принятия и действия данного нормативно-правового акта (Конституция, законы Российской Федерации, устав (конституция), законы субъекта Российской Федерации).

Необходимо также определить термины закона, так как он призван ликвидировать пробелы в законодательстве. Подобный перечень должен содержать основные определения, используемые в данном законе.

В эту главу следует также включить основные принципы административно-территориального (территориального) устройства, к которым могут быть отнесены:

- принцип учета исторических, культурных, этнографических и иных условий субъекта Федерации;
- принципы обязательности создания экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов управления и самоуправления;
- принцип обеспечения здоровой среды обитания;
- принцип учета природно-географических условий;
- принцип учета сложившейся системы экономического районирования;
- принцип демократической управляемости;
- принцип рационального использования ресурсов и т. д.

Глава II должна быть посвящена территориальным образованиям (единицам) субъекта Российской Федерации. В статьях

этого раздела необходимо определить виды территориальных единиц (города, районы, поселки...), установить общие критерии порядка создания, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований.

Следует учитывать, что когда территориальной основой местного самоуправления являются поселения первичного уровня — города районного подчинения, поселки городского типа, сельские населенные пункты (сельсовет, волость и т. п.), — район, город областного подчинения выступают в качестве административно-территориальных единиц, возглавляемых исполнительными органами государственной власти. Таким образом, вертикаль исполнительной власти оказывается приближенной к территориальным образованиям первичного уровня.

В тех же случаях, когда территориальной основой местного самоуправления выступают районы и города областного (краевого), республиканского подчинения, вне сферы государственного управления складываются значительно большие территориальные образования. В указанных случаях целесообразно наделить органы местного самоуправления таких городов и районов отдельными полномочиями органов государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом следует учитывать положения п. 4 ст. 6 комментируемого Федерального закона, согласно которым полномочия передаются только путем принятия соответствующего закона субъектом Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Решение о передаче материальных и финансовых ресурсов должно приниматься законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Если осуществление таких полномочий требует расходования финансовых средств, следует, согласно п. 1 ст. 38 Федерального закона, предусмотреть данное расходование в бюджете субъекта Российской Федерации.

В главе III нужно уделить внимание населенным пунктам субъекта Российской Федерации. Требуется дать определение населенного пункта, разграничить городские и сельские населенные пункты, перечислив критерии, по которым их нужно отнести к тому или иному виду. Важным вопросом для субъекта Федерации может стать вопрос о включении одного населенного пункта в состав другого, что также следует осветить в законе. Необходимо и законодательное закрепление обстоятельств, при которых возможно такое включение, а кроме того, его порядка и гарантий для жителей.

Глава IV может касаться вопросов образования, упразднения и объединения территориальных единиц и населенных пунктов субъекта Российской Федерации.

Здесь целесообразно отразить полномочия органов власти и управления субъектов Федерации в перечисленных сферах, полномочия органов местного самоуправления.

Необходимо включить в данную главу нормы об обязательности участия населения в решении указанных вопросов и преду-

смотреть формы такого участия: референдум, сход, народное собрание и другие, детальная регламентация которых должна быть закреплена в нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации и соответствующих муниципальных образований.

Главу V рекомендуется посвятить вопросам наименования и переименования муниципальных образований. В ней может быть установлен порядок наименования и перенаименования территориальных единиц и населенных пунктов, а также улиц, площадей и других составных частей населенных пунктов, порядок присвоения (или отмены) имен государственных и иных деятелей, критерии учета сложившейся местной топонимики, учет предложений граждан.

Следующая, VI глава должна касаться технико-юридических вопросов, в частности вопросов регистрации и учета территориальных единиц. Здесь следует установить порядок регистрации и учета. Рекомендуется ввести официальный перечень территориальных единиц и населенных пунктов, определить статус и компетенцию органов, осуществляющих вышеупомянутые регистрацию и учет. Порядок внесения изменений в реестр и методику учета населенных пунктов также необходимо установить в данной главе.

Заключительные положения закона могут содержать нормы, закрепляющие проведение системы мероприятий, направленных на организацию территориального устройства субъектов Российской Федерации. К таким мероприятиям целесообразно отнести картографическое обеспечение субъекта Российской Федерации, порядок информирования органов власти и управления субъекта Федерации о преобразованиях в территориальном устройстве.

Для решения других нормативных вопросов (технического и иного характера) возможно предусмотреть в "Заключительных положениях" норму о порядке рассмотрения и решения вопросов территориального устройства.

Глава III

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Статья 14. Органы местного самоуправления

1. К органам местного самоуправления относятся:
выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований;
другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

2. Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

3. Органы местного самоуправления паделются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

4. Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

5. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

6. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

1. В этом пункте обозначены две группы органов местного самоуправления, отличающиеся друг от друга по способу своего образования. Одна из них формируется на основе выборов, другая — по выборным путем, то есть путем назначения, делегирования, кооптирования и т. д.

Порядок образования выборных органов определяется настоящим Федеральным законом (см., например, ст. 16), законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований. На основании ст. 15 и 16 данного Закона представительный орган местного самоуправления и глава муниципального образования избирается в соответствии с другими федеральными законами, прежде всего с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" (см. комментарий к ст. 23).

В комментируемом пункте не определяется, какие конкретно выборные органы местного самоуправления могут быть сформированы. Статья 15 устанавливает лишь обязательность создания выборного представительного органа местного самоуправления. В статье 16 определяется возможность существования выборного главы муниципального образования и *иных* выборных должностных лиц. Но каких именно — Закон оставляет на усмотрение муниципального образования. Теоретически это могут быть выборные заместители главы администрации, руководители некоторых наиболее важных подразделений администрации — отделов социальной защиты населения, жилищно-коммунального хозяйства, различных инспекторов и т. д.

Как правило, законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации устанавливают, что выборы муниципальных органов проводятся в порядке, предусмотренном федеральным законодательством и законодательством субъектов Федерации (законы Свердловской, Воронежской областных дум, Саратовской областной Государственной Думы и др.). На долю уставов муниципальных образований приходится определение в соответствии с

федеральным и областным законодательством общих принципов выборов и количества выбираемых депутатов. Правда, законы некоторых субъектов Российской Федерации предусматривают закрепление в уставах и других моментов организации выборов. Например, в Законе о местном самоуправлении в Воронежской области установлено, что схема избирательных округов и применяемая избирательная система подлежат обязательному закреплению в Уставе муниципального образования.

Согласно пункту 1 комментируемой статьи создание невыборных органов местного самоуправления целиком отнесено на усмотрение самих муниципальных образований. Это ни в коей мере не означает, что условия деятельности названных органов не входят в сферу внимания федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Независимо от того, являются ли муниципальные органы выборными или назначаемыми, статус служащих там лиц устанавливается федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации и учитывается в уставе муниципального образования (см. комментарий к ст. 21).

2. Пункт 2 комментируемой статьи согласуется с п. 2 ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении, многие идеи которой восприняты данным Федеральным законом. В соответствии с указанным п. 2 ст. 3 Хартии право органов местного самоуправления решать дела, входящие в предметы их ведения, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования.

Невозможно осуществлять самоуправление без органов, которыми население делегировало право решать дела, непосредственно затрагивающие их интересы и нужды. Наличие выборных органов местного самоуправления — важнейшее организационное условие его реальности и эффективности. В этой связи известные указы Президента Российской Федерации, согласно которым представительные органы местного самоуправления заменялись на определенных условиях собраниями делегатов, включающих и местных администраторов, а то и вообще не предусматривались, можно оправдать лишь как временную меру, вызванную экстремальными обстоятельствами политической борьбы¹. В нынешних условиях эта мера потеряла свое значение и юридическую силу.

В соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"² выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях должны быть проведены не позднее чем

¹ САНП РФ, 1993, № 41, ст. 3924, 4188, 4197.

² СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1917.

через шестнадцать месяцев со дня вступления в силу комментируемого Закона, то есть в конце 1996 года (см. комментарий к ст. 58 и 59). Это требование должно быть соблюдено там, где выборные органы местного самоуправления созданы в силу упомянутых указов Президента, и там, где они образуются согласно законам соответствующих субъектов Федерации. Ни в коем случае нельзя признать нормальным, отвечающим нормам Конституции Российской Федерации и комментируемому Закону отсутствие выборных органов на местах. Например, в Калмыкии, где соединили исполнительную власть с представительной. На местах выборных представительных органов нет. Собираются сходы граждан, решают вопросы местной жизни¹. Это, безусловно, не может не нанести урона демократическим началам государственного строительства в Калмыкии, а следовательно, и другим сферам жизнедеятельности ее населения.

3. Хотя на уровне местного самоуправления не применяется принцип разделения властей, каждый орган должен действовать так, чтобы не дублировать другие. Границы разделения труда могут быть достаточно подвижными. Более того, институционально возможно даже гибкое объединение органов, выполняющих разные функции. Так, согласно п. 3 ст. 16 настоящего Закона глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления и председательствовать на его заседаниях. Тем не менее принципы рациональной организации труда по управлению требуют, чтобы каждый орган был наделен компетенцией, отличающей его действия от действий любого другого органа местного самоуправления.

Согласно Закону органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией в решении вопросов местного значения в соответствии с уставом данного муниципального образования. **Собственная** компетенция — это относительно постоянные, устойчивые полномочия, отраженные в базовом документе местного самоуправления. Ее изменение возможно на основе изменения устава. В то же время изменения компетенции в уставе могут быть вызваны федеральными законами и законами субъектов Федерации. Впрочем, речь может идти не только о вопросах местного значения, но и об отдельных государственных полномочиях, которыми наделяются органы местного самоуправления. Если в Законе о передаче полномочия муниципальному образованию речь идет о конкретном органе, которому поручается осуществление этого полномочия, значение устава не столь велико, как в случае с решением вопросов местного значения. В последнем случае именно устав может определять, какой конкретно орган решает эти вопросы. При передаче государственных полномочий с фиксированным органом-исполнителем в уставе воспроизводится поручение данному органу.

¹ См. об этом: РГ, 25 апреля 1996 г.

Предоставление права определять наименование органов местного самоуправления одновременно и муниципальным образованиям, и субъектам Российской Федерации порождает споры о компетенции, поскольку и те и другие считают себя вправе на такое определение. Поэтому, если субъект Российской Федерации устанавливает в законах наименование органов местного самоуправления, то орган местного самоуправления вынужден просто дублировать его в уставе своего муниципального образования. Но согласно тексту комментируемой нормы такой орган местного самоуправления вправе решить, что субъект Российской Федерации лишил его права установить собственное наименование, и может обратиться в суд за защитой нарушенного права.

Данная правовая норма, следовательно, требует конкретизации. Исходя из конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, а наименование органа местного самоуправления, бесспорно, относится к числу таких вопросов, представляется целесообразным исключить из комментируемой нормы положение о необходимости соотносить наименование органа местного самоуправления с законом субъекта Российской Федерации.

Судебная практика также свидетельствует о том, что судами, в том числе и Верховным Судом Российской Федерации, признается право органов местного самоуправления самостоятельно определять свои наименования. Таким образом, норма, устанавливающая необходимость соответствия наименований органов местного самоуправления законам субъектов Российской Федерации, судами — как противоречащая Конституции Российской Федерации — по сути не применяется.

4. Законы о местном самоуправлении субъектов Федерации с разной степенью определенности и не всегда единообразно подходят к наименованию органов местного самоуправления, которые затем закрепляются в уставах муниципальных образований. В отдельных случаях в законе субъекта Российской Федерации наименования указанных органов определяются как общие для всех органов местного самоуправления данного субъекта Российской Федерации (на всех или на определенном уровне). В Законе о местном самоуправлении в Свердловской области, например, записано, что представительным органом местного самоуправления (на каждом уровне) является дума (Совет), исполнительным органом местного самоуправления — администрация. По Закону Саратовской области "О местном самоуправлении в Саратовской области" представительными органами местного самоуправления являются: городской Совет (Собрание), районный Совет (Комитет), окружной сельский (поселковый) комитет. Здесь у муниципального образования уже есть возможность выбора названия представительного органа (Совет или комитет). Руководство местной администрацией в области возложено на Главу местного самоуправления — Главу админи-

страции. Законом Воронежской области о местном самоуправлении установлено, что представительным органом местного самоуправления является Совет, Собрание или, в зависимости от местных традиций, иной по наименованию орган, который образуется по принципу обеспечения представительства населения. С учетом национальных, исторических и иных местных традиций в Воронежской области действуют Муниципальный Совет г. Воронежа, Муниципальный Совет района — города Борисоглебска, Совет народных депутатов Октябрьского сельсовета и др. Исполнительными органами местного самоуправления являются органы местной администрации. Можно заметить, что в наименованиях органов местного самоуправления, прежде всего представительных, переплетаются традиции земского движения и советского этапа государственного строительства. Что касается национальных традиций, то они более отчетливо просматриваются в республиках, автономной области, автономных округах.

5—6. Эти пункты воспроизводят одно из положений ст. 12 Конституции Российской Федерации. То, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, означает, что местное самоуправление отделяется от государственной власти с точки зрения структурно-организационной. Формирование органов местного самоуправления — дело самого населения соответствующего города, села, поселка, района или иного муниципального образования. Одни из этих органов могут быть непосредственно избраны населением, другие — сформированы этими выборными органами. Но при всех условиях они не могут назначаться или лишаться своих полномочий “сверху”, их состав не должен согласовываться с государственными властными структурами.

Достаточно определенно по поводу назначения сверху должностных лиц местного самоуправления высказался Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая кассационную жалобу на решение судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда от 21 ноября 1994 г. Суть спора состояла в том, прав ли вице-губернатор Ярославской области, принимая постановление об освобождении от обязанностей Главы администрации г. Углича одного лица и назначении на эту должность другого. Жители г. Углича обратились в суд с жалобой на этот и другие акты администрации, ссылаясь на то, что на основании Конституции органы местного самоуправления с соответствующими руководителями должны формироваться непосредственно населением того региона, где они образуются, а органы государственной власти субъекта Российской Федерации не обладают правом вмешательства в дела местного самоуправления, в том числе и в форме назначения главы местной администрации.

Решением судебной коллегии по гражданским делам Ярославского областного суда жалоба в части признания недействительными актов областной администрации была удовлетворена. Проверив

по кассационной жалобе материалы дела, судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала решение судебной коллегии Ярославского областного суда правильным. Довод представителей администрации Ярославской области о том, что наряду с выборным главой местного самоуправления может существовать и невыборный, назначаемый глава администрации, признан необоснованным, поскольку в Законе такая двойная структура властных органов не предусмотрена, а также потому, что этот довод противоречит ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации, где закреплен принцип самостоятельного определения населением структуры органов местного самоуправления. Сам принцип назначаемости глав местной администрации противоречит положениям Конституции о самоуправляемости территорий и не может быть признан законным после принятия Конституции.

Более того, в определении коллегии Верховного Суда Российской Федерации признаны неприемлемыми доводы кассационной жалобы, основанные на трактовке областной администрацией нормативных актов, принятых до введения в действие Конституции, о том, что эти акты давали право до принятия Конституции назначать глав местной администрации.

Другим определением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 1 марта 1995 г. по кассационной жалобе администрации той же Ярославской области на решение Ярославского областного суда по жалобе регионального отделения движения "Демократическая Россия" были признаны неправильными, противоречащими Конституции Российской Федерации постановления губернатора Ярославской области о назначении главы объединенной администрации г. Рыбинска и Рыбинского района, главы объединенной администрации г. Ростова и Ростовской области, глав администрации Пошехонского района и города Переславля-Залесского. При этом Верховный Суд снова подчеркнул, что попытки создания на местах наряду с органами местного самоуправления системы органов исполнительной власти общей компетенции не основаны на законе и противоречат Конституции Российской Федерации, в которой четко определена система органов государственной власти, до органов власти субъектов Федерации включительно, и установлен принцип самостоятельного решения населением вопросов местного значения (ч. 1 ст. 130 Конституции)¹.

Если недопустимо назначение сверху руководителей администрации как выборных органов, то столь же неприемлемо направление органами государственной власти своих кандидатов на невыборные должности, поскольку это тоже внутреннее дело самих местных сообществ. Неправомерно указывать сверху, какие органы самоуправления (общие, отраслевые, функциональные) надо создавать.

¹ См. : Государство и право, 1995, № 7.

По сути, нарушением Конституции Российской Федерации является положение Закона Российской Федерации "Об образовании" в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ¹ о том, что назначение руководителей местных органов управления образованием надо согласовывать с государственными органами управления образованием. В этом случае ограничивается самостоятельность муниципальных образований в формировании органов местного самоуправления, нормы того и другого акта вступают в противоречие с нормами комментируемого Закона (п. 6 ст. 14, п. 3 ст. 17), а в этом случае, как определено п. 3 ст. 7, применяются положения данного Федерального закона.

Будучи сформированы "снизу", органы местного самоуправления не находятся в отношениях подчиненности с органами государственной власти и не обязаны выполнять их директивные предписания, если те выходят за пределы полномочий, предоставленных данным органам государственной власти. При этом важно иметь в виду, что формула "не входят в систему органов государственной власти" отнюдь не означает функционального обособления обеих групп органов. Органы местного самоуправления находятся в системе государственно-властных отношений. Само их создание и важнейшие полномочия определены актами органов государственной власти — федеральных и субъектов Федерации. Они действуют в русле общегосударственной политики — экономической, социальной, экологической, политики в области культуры, образования, здравоохранения и др. Они могут наделяться отдельными государственными полномочиями, участвовать в реализации государственных программ.

Хотя по общему смыслу ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не являются органами государственной власти, их статус нельзя приравнивать к статусу общественных организаций. Субъекты местного самоуправления — в значительной степени корпорации публичного права, обладающие властными полномочиями по отношению к гражданам, учреждениям, предприятиям и организациям. И все же Конституция Российской Федерации и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления" различают функции тех и других органов. С целью гарантировать органам местного самоуправления особый статус, защитить их от попыток подмены со стороны государственных органов в комментируемой статье указывается, что осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Правда, здесь возникает вопрос о городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге. Из статьи 131 Конституции Российской Федерации следует, что местное самоуправление осу-

¹ СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 150.

ществляется в городских поселениях независимо от их размера и роли в государстве. А на основании ст. 65 Конституции Москва и Санкт-Петербург в качестве городов федерального значения являются субъектами Российской Федерации, управляемыми согласно ст. 77 Конституции органами государственной власти, которые образуются самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя России и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Безусловно, Конституция обнаруживает известное противоречие в вопросе статуса руководящих органов Москвы и Санкт-Петербурга. Окончательное официальное толкование этого противоречия может дать только Конституционный Суд. Однако если рассматривать указанные статьи Конституции в совокупности, исходя из того, что Конституция — это системный правовой акт, следует признать, что, поскольку для Москвы и Санкт-Петербурга территории городских поселений в основном (за исключением присоединенных, подчиненных поселений) совпадают с территориями субъектов Российской Федерации, функции городских органов местного самоуправления в данном случае поглощаются (совпадают с) функциями городских органов государственной власти.

Конституцией Российской Федерации и комментируемым Законом не устанавливается *обязанность* органов государственной власти городов федерального значения вводить местное самоуправление на субгородском уровне. Исходя из этого Москва приняла Устав, регламентирующий двойной статус Московской городской Думы и Московской городской администрации, согласно которому они одновременно являются органами городского (местного) самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, обладая всеми законодательно установленными полномочиями указанных органов.

Двойной статус Московской городской Думы и администрации обеспечивает конституционные права москвичей без создания отдельно органов городского (местного) самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Такой статус создает гарантии целостности города, позволяет эффективно осуществлять столичные функции Москвы. В то же время территориальное деление города приближает органы власти к населению путем создания районных управ, состоящих из районного Собрания и главы управы, хотя в этом направлении можно и нужно сделать еще многое. Уставом Москвы разграничена компетенция городских и районных органов в решении вопросов местного значения и в осуществлении государственных полномочий с учетом потребностей развития городского хозяйства.

Нельзя сказать, что комментируемый Федеральный закон четко определил особенности местного самоуправления в городах федерального значения. Он фактически обошел эти особенности. Вот

почему в Государственную Думу вносятся предложения об уточнении статуса самоуправления в городах федерального значения. Одно из таких предложений сформулировано членами Совета Федерации и сводится к тому, чтобы дополнить п. 5 комментируемой статьи абзацем следующего содержания: "Органы государственной власти и государственные должностные лица городов федерального значения осуществляют полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления городских поселений, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами".

Статья 15. Представительный орган местного самоуправления

1. Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

2. Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования.

3. В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

4) установление местных налогов и сборов;

5) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

6) контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

4. Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

5. Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

6. В отдельных поселениях уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность осуществления полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан.

1. В этом пункте дается функциональное определение главного выборного органа местного самоуправления. Это представительный

орган, состоящий из депутатов — лиц, наделяемых избирателями полномочием представлять их интересы при решении всех вопросов, принимать решения от имени избирателей (см. комментарий к ст. 1). Устанавливаются принципы выборов представительных органов — всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании (см. комментарий к ст. 23).

2. Численный состав представительных органов, определяемый согласно Закону уставами муниципальных образований, весьма разнообразен. Причем он далеко неодинаков даже в представительных органах муниципальных образований одного уровня. Многое зависит от объема работы данного представительного органа, численности населения муниципального образования и т. д.

В период, когда действовали Советы народных депутатов, их численный состав был чрезвычайно велик. Согласно социалистической доктрине считалось, что чем шире состав Совета, тем больше трудящихся пройдут школу государственного управления на пути к коммунистическому самоуправлению. На деле же депутаты Советов, выполняя роль демократической ширмы всевластия партийного и государственного аппарата, существенной роли в решении вопросов общественной жизни не играли. И чем больше был состав Совета, тем меньше было у него возможностей эту роль освоить, поскольку деловое рассмотрение вопросов и принятие решений при столь массовой организации Совета было просто невозможным.

Ныне численный состав представительных органов по сравнению с составом местных Советов значительно сокращен, хотя и не всегда оптимален. Бывает, число депутатов представительных органов по-прежнему чересчур велико или, наоборот, слишком мало. Чтобы избежать этих крайностей, в законах о местном самоуправлении некоторых субъектов Российской Федерации устанавливаются предельные нормы численности состава депутатов представительных органов всех или отдельных уровней либо общий минимальный или максимальный состав и т. д. Например, в Воронежской области определено, что численный состав представительного органа не может быть менее 5 членов для обеспечения коллегиальности в работе представительного органа. В Саратовской области установлено, что количественный состав депутатов определяется в зависимости от числа жителей муниципального образования: при числе жителей до 1000 чел. — до 5 депутатов; от 1000 до 5000 чел. — до 7 депутатов; от 5000 до 50 000 чел. — до 11 депутатов; от 50 000 до 200 000 чел. — до 17 депутатов; свыше 200 000 чел. — до 21 депутата.

В мировом опыте существуют свои стандарты, которые, конечно, не стоит воспринимать как абсолют, как подходящие для любых, в том числе российских, условий, но в качестве примерного ориентира они вполне могут быть использованы нашими муниципалитетами. В этом отношении заслуживают особого внимания рекомендации Европейской экспертной службы, сотрудники которой основательно изучили ход реформы местного самоуправления в

России и изложили в своей книге обоснованные во многих случаях суждения¹. По данным этих экспертов, количество депутатов типичного Совета в странах Западной Европы на районном уровне составляет от 10 до 60, на муниципальной уровне (городском, поселковом) — от 5 до 50 чел.

3. В этом пункте определяются вопросы исключительного ведения представительных органов местного самоуправления, то есть такие вопросы, которые вправе решать только представительные органы и никакие иные. Это гарантирует ведущую роль представительных органов во всей системе органов местного самоуправления.

Во-первых, только представительные органы вправе принимать общеобязательные правила по предметам ведения муниципального образования. Это, так сказать, свои, “местные законы”, которые могут быть адресованы и гражданам, и общественным объединениям, и предприятиям, учреждениям и организациям. Они образуют локальную правовую систему, отнюдь не противостоящую федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации, а дополняющую их и создающую вместе с ними целостную систему координат поведения на территории данного муниципального образования.

Во-вторых, исключительно представительные органы утверждают местный бюджет и отчет о его исполнении. Иными словами, они определяют возможности для решения всех вопросов, требующих затрат, определяют доходы и расходы, финансовую базу деятельности всех органов муниципалитета.

В-третьих, они определяют основные направления развития в различных сферах и отраслях муниципальной деятельности — социально-бытового обслуживания населения, коммунального хозяйства, жилищного строительства, использования земель и т. д. Под эти направления выделяются средства из бюджета, внебюджетных фондов и других источников.

В-четвертых, установление местных налогов и сборов тоже относится к исключительному ведению представительных органов, поскольку непосредственно затрагивает материальные, то есть наиболее существенные, интересы избирателей и связывает их с интересами всего местного сообщества.

В-пятых, поскольку муниципальная собственность составляет экономическую основу местного самоуправления, представительный орган не может стоять в стороне от управления ею. Однако прямое командование этой собственностью, решение вопросов оперативного распоряжения ее объектами — дело администрации, исполнительных органов. Представительный же орган призван согласно комментируемой статье выполнять более важную, стратеги-

¹ См.: Холлис Г., Плокжер К. На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе. Tacis; Brussel, 1995. С. 211.

ческую функцию: он устанавливает порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, в соответствии с которым строят свою деятельность все другие органы местного самоуправления и их должностные лица.

В-шестых, представительный орган, не будучи ограничен принципом разделения властей, контролирует деятельность других органов местного самоуправления и должностных лиц, предусмотренных уставами муниципальных образований. Это касается как органов и должностных лиц, избранных населением, так и тех, которые избраны или назначены самим представительным органом. Осуществление контроля дает возможность добиваться исполнения принимаемых представительным органом решений, следить за законностью действий других органов местного самоуправления.

Перечисленные шесть полномочий представительных органов — это минимальный, но не исчерпывающий перечень их прав и обязанностей, установленный на федеральном уровне.

4. Согласно этому пункту полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований. Это положение следует понимать в том смысле, что в уставах муниципальных образований в соответствии с законодательством субъектов Федерации полномочия представительных органов могут быть расширены (но не сужены).

В принципе согласно комментируемой статье законодательный (представительный) орган субъекта Федерации может и не определять своим законом полномочия представительного органа местного самоуправления — достаточно минимума полномочий, установленных Федеральным законом, а остальное может регулироваться уставами муниципальных образований (без опосредованного регулирования субъекта Федерации). Если же субъект Федерации решил в своем законе сам определить полномочия представительных органов местного самоуправления, он может либо установить их закрытый перечень (что вряд ли целесообразно, если признавать право муниципального образования на самоорганизацию и прямое указание на сей счет Федерального закона), либо предусмотреть право муниципального образования дополнительно устанавливать в своем Уставе (сверх закрепленных в законодательстве) другие полномочия представительных органов местного самоуправления с учетом особенностей организации власти в данном муниципальном образовании (и это было бы наиболее естественным решением, коренящимся в природе местного самоуправления).

Законодательная практика субъектов Российской Федерации пошла разными путями. Так, Закон Ярославской области "Об общих принципах организации местного самоуправления в Ярославской области" перечисляет исключительные полномочия представительных органов местного самоуправления области, установленные Федеральным законом, и определяет, что к исключительному ведению представительных органов Уставом муниципального об-

разования могут быть отнесены другие вопросы, которые могут быть приняты к рассмотрению муниципальным образованием в соответствии с законодательством Российской Федерации и Ярославской области. Формула “могут быть приняты” взята из ст. 6 комментируемого Закона, где сказано, что муниципальные образования *могут принимать* к своему рассмотрению вопросы местного значения, отнесенные к таковым законами субъектов Федерации. Формула явно неточная, поскольку, если закон определяет вопросы, входящие в круг ведения муниципалитета, тот не вправе отказываться от их решения. Закон есть закон, это акт обязательный, исключающий возможность выбора: выполнять его или нет. Поскольку согласно п. 1 ст. 5 к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и контроль за их соблюдением, термин “могут быть приняты к рассмотрению”, используемый в Законе Ярославской области, не может быть признан адекватным принципам правового регулирования организации местного самоуправления в Российской Федерации.

С другой стороны, формула ярославского Закона позитивна с той точки зрения, что она расширяет возможности самоорганизации местного самоуправления. И если посмотреть, как они используются на деле, то мы увидим следующую картину: Устав города Ярославля поделил компетенцию представительного органа (муниципалитета) на исключительную и “обычную”. Исключительная компетенция сформулирована не совсем так, как в Федеральном законе, хотя ни один из вопросов, содержащихся в этом Законе, не утерян. Некоторые полномочия сгруппированы по-своему и значительно расширены. Определено, в частности, по каким вопросам муниципалитет принимает общеобязательные правила: по вопросам установления порядка предоставления налоговых льгот; установления порядка выпуска и размещения лотерей и займов; определения в соответствии с земельным законодательством порядка предоставления и изъятия земельных участков; распоряжения земельными участками на территории города, а также установления условий использования земель в границах города; решения в соответствии с законодательством вопросов территориального устройства города; определения условий и порядка приватизации муниципальных предприятий, муниципального имущества; утверждения в соответствии с законодательством правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений и др. Кроме того, в исключительном ведении муниципалитета находится внесение изменений и дополнений в Устав города, утверждение бюджета города и отчета о его исполнении, установление и отмена местных налогов или сборов, контроль за деятельностью мэрии города и т. д.

Но кроме этих исключительных полномочий к ведению муниципалитета отнесено: образование внебюджетных и валютных фондов,

утверждение положений о них, определение порядка выпуска муниципальных займов, получения и выдачи кредитов, создание муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений, регулирование в соответствии с законодательством цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями, и иные полномочия — числом свыше двадцати, использование которых безусловно ставит муниципалитет в положение органа, определяющего экономические и социальные основы жизни города. Но все дело в том, что некоторые из этих полномочий муниципалитет вправе передавать мэру. Точно так же, как по представлению мэра муниципалитет может решать отдельные вопросы, отнесенные к ведению мэрии. Создается гибкая система разделения труда, учитывающая реальные условия жизни городского организма.

Здесь не следует вспоминать формулу законодательства времен Советов о том, что Совет может решить любой вопрос, отнесенный к ведению данного уровня государственного механизма. Во-первых, круг вопросов (разного правового смысла) строго очерчен и, во-вторых, представительный орган вправе решать управленческие вопросы только по представлению органа, на который возложены исполнительно-распорядительные функции. Таким образом, ярославский вариант обеспечивает разграничение функций, не укладывая его в жесткие рамки.

Иначе решается данная организационная проблема омским и воронежским Законами о местном самоуправлении. Характерно, что эти Законы, прежде чем устанавливать компетенцию представительных органов, определили их функции, то есть дали наиболее общую содержательную характеристику этих органов. Оба Закона закрепляют две основные функции представительных органов: правотворческую и контрольную. К первой относится разработка, принятие и изменение решений по вопросам организации местного самоуправления, утверждения местного бюджета, местных налогов и сборов, планов по экономическим, социальным и иным вопросам местного значения. Ко второй — контроль за исполнением принятых представительным органом правовых актов, за соблюдением законов, иных нормативных актов органов государственной власти на соответствующей территории, за деятельностью исполнительных органов и должностных лиц местного самоуправления в пределах своей компетенции.

Такое определение функций сразу ограничивает деятельность представительных органов, исключая из нее распорядительство — оно было главным в работе многих местных Советов до начала их реформирования. В то же время нельзя не заметить, что на представительные органы местного самоуправления возлагаются широкие обязанности по контролю за соблюдением законов и иных актов органов государственной власти. Иными словами, как и прежде, органы местного самоуправления предстают “оком государевым” на местах и включаются в самую что ни на есть прямую государ-

ственную работу. При этом никак не учитываются возможности органов местного самоуправления разных уровней, например сельсоветов. Не слишком ли много на них возлагается и не противоречит ли это принципиально самой особенности местного самоуправления как *местного института*, которую так тщательно фиксирует и многократно оговаривает Федеральный закон?

Но есть и еще одна особенность регулирования содержания деятельности представительных органов местного самоуправления в Воронежской и Омской областях. Кроме общих функций этих органов законы устанавливают и полный перечень их исключительных полномочий. Например, в Законе Воронежской области помимо перечисленных в Федеральном законе содержатся такие исключительные права и обязанности: принятие Устава (положения) о местном самоуправлении и регламента представительного органа; принятие решений об образовании, утверждении положений о внебюджетных и валютном фондах и отчета об их использовании в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации; утверждение перечня объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность; избрание и освобождение от должности председателя представительного органа и его заместителей, заслушивание отчетов об их деятельности; образование, избрание и упразднение постоянных и других комиссий, иных органов представительного органа, изменение их состава, заслушивание отчетов об их работе; досрочное прекращение полномочий депутатов в случаях, предусмотренных законодательством; защита прав депутатов, лишение депутатской неприкосновенности по вопросам применения административной ответственности, установление в соответствии с законодательством ответственности за невыполнение депутатских обязанностей; рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений; рассмотрение отчетов главы местной администрации; утверждение структуры, штатов аппарата представительного органа, расходов на содержание представительного органа в целом и аппарата представительного органа; согласование (утверждение) тех должностных лиц исполнительных органов, которые в соответствии со схемой организации местного самоуправления, уставом (положением) о местном самоуправлении назначаются по согласованию с представительным органом или назначаются представительным органом непосредственно; принятие решения о временном превышении расходования средств по ранее принятым программам, расходным статьям местного бюджета для реализации срочных мероприятий. Здесь говорится и о праве устанавливать налоги и сборы, утверждать бюджет, принимать планы и программы, а также общеобязательные правила, подробно описываются формы контроля за другими органами. При этом отсутствует прямое упоминание о праве устанавливать порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью.

Трудно доказать факт несоблюдения воронежскими законодателями в очень важной части Федерального закона: здесь есть общая норма о том, что представительные органы решают и *другие* вопросы, предусмотренные федеральными и областными законами. Однако перевод одного из главных полномочий в "другие" привел к тому, что в уставах ряда муниципальных образований (кстати сказать, уже утвержденных на областном уровне) указанное полномочие опущено (см. Устав Октябрьского сельсовета Панинского района).

Надо сказать, перечень полномочий представительных органов, закрепленный в воронежском Законе, достаточно широк и существенно укрепляет их роль в общей системе органов местного самоуправления. Однако это закрытый перечень, формально не дающий представительным органам местного самоуправления возможности работать с учетом своих особенностей. Кроме того, перечень исключительных полномочий никак не привязан к конкретным уровням местного самоуправления и, разумеется, не может в равной мере подойти для представительного органа крупного города и небольшого муниципального сельского образования (например, установление валютных фондов, утверждение структуры и штатов аппарата представительного органа и др.).

Маложизненность этой модели доказывает сама практика, которая ломает слишком жесткие рамки, определенные для полномочий представительных органов. Вопреки положениям воронежского Закона о том, что кроме установленных Законом полномочий представительных органов местного самоуправления к ним могут быть отнесены только те, которые предусмотрены федеральными и областными законами, в уставах ряда муниципальных образований той же Воронежской области зафиксированы полномочия соответствующих представительных органов, законами не закрепленные. Достаточно назвать, например, Устав города Воронежа, который относит к числу полномочий муниципального Совета города утверждение перечня объектов городской собственности, приобретение, отчуждение и преобразование которых требует согласия муниципального Совета; объявление природных и иных объектов местного значения, представляющих собой экологическую, историческую или научную ценность; памятники природы, истории и культуры, определение правил их охраны и использования; установление порядка признания жилых домов и жилых помещений непригодными для постоянного проживания и порядка перевода жилых домов и жилых помещений муниципального фонда в нежилые; установление правил торговли и бытового обслуживания на территории города и т. д. Можно спорить о том, следовало ли закреплять эти полномочия за представительным органом или надо было оставить их в ведении администрации, которая могла бы осуществлять их более эффективно. Но здесь важно подчеркнуть одно: такой порядок регламентирования полномочий представительных органов не соответствует порядку, установленному областным законодательством.

5. Одно из неперенных условий деятельности выборного представительного органа состоит в том, что он принимает решения в коллегиальном порядке. Смысл коллегиальности — в нахождении наиболее верного решения, которое нередко отражает разные точки зрения, компромисс между разными политическими группировками, избранными в представительный орган. В сущности, органы местного самоуправления мало или совсем не политизированы. Однако в крупных муниципальных образованиях, особенно в больших городах, политика зачастую вторгается и в прозаические, казалось бы, дела местного самоуправления. Поэтому в регламентах представительных органов гарантируется право голоса как отдельных (независимых) депутатов, так и представителей различных фракций, представляющих определенные социальные группы.

Коллегиальное решение предполагает определенный кворум — то есть установление минимального числа депутатов, без наличия которого решение приниматься не может. Для относительно многочисленного состава представительного органа кворум обычно составляет простое большинство голосов от избранных (или от общего числа) депутатов. Для небольших по составу представительных органов, в которых может быть пять-шесть человек, кворум, как правило, составляет две трети от общего числа депутатов — иначе ни о какой коллегиальности не может быть и речи.

Обычно решение считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих депутатов. Вместе с тем в законах ряда субъектов Федерации и уставах муниципальных образований существуют правила, в соответствии с которыми решения по определенным вопросам принимаются большинством голосов от избранных депутатов (например, нормативные акты). В некоторых законах и уставах предусмотрено, что акты по вопросам принятия устава муниципального образования, административно-территориального устройства, а также акты об отстранении от должности главы администрации и иных должностных лиц принимаются не менее чем двумя третями депутатов, избранных в представительный орган.

Истинная коллегиальность обеспечивается тогда, когда депутаты регулярно собираются вместе для решения вопросов, входящих в их компетенцию. Эти совместные собрания называются по-разному. В Законе Воронежской области — сессии, в Законе Омской области — заседания (сессии), в законах Читинской, Вологодской и других — заседаний. В уставах ряда муниципальных образований используются оба названия. Причем от наименования суть формы коллегиальной работы не меняется: в любом случае депутаты заседают все вместе или разбившись на группы — комиссии, фракции. Главное условие, закрепляемое в большинстве законов и уставов, — регулярность заседаний представительных органов. Гарантия регулярности — установленная периодичность заседаний. Эта периодичность определяется либо, сравнительно редко, в

законах субъектов Федерации о местном самоуправлении, либо, значительно чаще, в уставах муниципальных образований. В воронежском и омском Законах установлено, что очередные собрания (сессии) представительных органов созываются не реже двух раз в год. Это, естественно, не мешает муниципальным образованиям определять и более частую периодичность своих заседаний.

В городе Воронеже, например, заседания Муниципального Совета созываются не реже одного раза в два месяца, в Октябрьском сельсовете Панинского района этой же области Совет собирается не реже одного раза в месяц. Заседания Хабаровской городской Думы проводятся не реже четырех раз в год, Тюменской городской Думы — не реже одного раза в месяц, период между двумя заседаниями Ярославского муниципалитета не может быть более 60 дней и т. д. Подчас периодичность заседаний вообще не определяется. При этом заседания представительных органов и в законах, и в уставах планируются как кратковременные. Это напоминает порядок работы местных Советов, сессии которых длились (в зависимости от уровня Советов) от двух дней до нескольких часов. Работа их сводилась, как известно, к формальному одобрению решений, подготовленных исполнительными комитетами и их аппаратом.

Если иметь в виду, что депутаты представительных органов местного самоуправления, как и депутаты местных Советов, часто совмещают свою деятельность в муниципалитетах со служебными или производственными обязанностями, вряд ли можно рассчитывать, что заседания представительных органов могут и теперь собираться часто и на длительный срок (хотя при определенных обстоятельствах сессии, возможно, и будут продолжаться две-три недели). Практика показывает, что депутаты часто не являются на заседания муниципалитета, заседания при отсутствии кворума переносятся и т. д.

Все это существенно ослабляет коллегиальность представительных органов, и если от этих недостатков не избавляться, муниципалитеты рискуют превратиться в те же местные Советы, “разговаривающие”, но не решающие, а в лучшем случае одобряющие готовые проекты документов.

Чтобы заседание сыграло свою роль коллегиального делового органа, его нужно основательно готовить. Процедура подготовки не знает мелочей. Однако можно выделить несколько основных правил, определяемых обычно в регламентах представительных органов муниципальных образований. Следует заблаговременно предупредить депутатов о созыве сессии, снабдить их проектами решений, постановлений за несколько дней, в течение которых они могли бы с ними познакомиться, при необходимости посоветоваться по поводу их содержания со своими избирателями, специалистами, экспертами. Важно, чтобы депутаты имели возможность проявить свою правотворческую инициативу. То же самое — в отношении органов местного самоуправления и их должностных лиц, имею-

щих по уставу право проявить свою инициативу в постановке вопросов на сессии и внесении на ее рассмотрение проектов решений.

Согласно ст. 25 данного Закона (см. комментарий к этой статье) население в соответствии с уставом имеет право на правотворческую инициативу, то есть право вносить проекты правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления. К сожалению, многие муниципальные образования не восприняли это демократическое нововведение и в своих уставах не отразили. Однако даже если право народной правотворческой инициативы муниципальными образованиями не используется, подлинная коллегиальность решения представительного органа в наибольшей мере может быть обеспечена при условии, что депутаты перед сессиями будут посещать избирателей своих округов и обсуждать с ними вопросы, которые предстоит решить на сессии.

Реальной коллегиальности в принятии решений представительными органами местного самоуправления могут способствовать создаваемые ими постоянные и временные комиссии и комитеты. По самой своей структуре комиссии — органы коллегиальные. Правда, в малочисленных представительных органах их трудно создать из одних только депутатов, поэтому, как предусматривается в уставах некоторых муниципальных образований, комиссии создаются и из депутатов (которые возглавляют комиссии), и из числа специалистов соответствующих сфер и отраслей местного хозяйства и культуры. Комиссии рассматривают вопросы хозяйственного и культурного развития, входящие в компетенцию соответствующего представительного органа, проверяют, как работают отраслевые и функциональные органы местной администрации, готовят вопросы к заседаниям представительного органа, выступают на них с докладами и содокладами, разрабатывают свои предложения, которые затем обсуждаются всем составом депутатов. Готовясь к сессиям, комиссии могут собираться и между отдельными их заседаниями. Более того, чтобы лучше оценить ситуацию, глубже понять положение дел, привлечь к их обсуждению широкий круг людей, некоторые постоянные комиссии проводят свои заседания прямо на предприятиях, в школах, больницах и т. д. На практике случается, что две или более комиссии действуют совместно. Например, бюджетно-финансовая комиссия и комиссия по охране здоровья могут сообща рассмотреть, как используются бюджетные средства на строительство больницы, и внести вопрос по итогам изучения обстоятельств дела на пленарное заседание Думы (Совета, Собрания и т. д.).

6. В этом пункте установлена возможность не создавать в отдельных поселениях представительные органы местного самоуправления. Такая возможность должна быть предусмотрена и в соответствующих законах субъектов Российской Федерации. Это единственное закрепленное Федеральным законом условие для реализации данного положения. В каких конкретно поселениях не создается представительный орган, кто и как это определяет, в настоя-

щей статье не говорится. Об этом идет речь в законодательстве субъектов Российской Федерации. Суть состоит в том, что представительный орган не имеет смысла создавать в небольшом поселении, где вопросы местной жизни может решать непосредственно население. Законом о местном самоуправлении Воронежской области определено, что представительный орган может не создаваться в населенных пунктах, сельсоветах с населением до 500 человек. В законах других субъектов Российской Федерации такой предел численности населения устанавливается не всегда. Зато в них говорится, что вопрос, создавать или не создавать представительный орган, должно решить само население (Омская область) или это устанавливается в Уставе данного муниципального образования (Ярославская область). При осуществлении полномочий представительного органа собраниями (сходами) граждан соблюдаются определенные условия: на собраниях (сходах), осуществляющих полномочия представительного органа, правом голоса обладают лица, достигшие 18-летнего возраста (Омская область); собрание (сход) считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом (Ярославская область).

Согласно Закону "О местном самоуправлении в Вологодской области" в небольших поселениях представительные органы не образуются, а местное самоуправление осуществляется непосредственно населением через сходы (собрания), конференции жителей и, кроме того, выборным главой администрации. Легко заметить, что такой порядок существенно видоизменяет идею, заложенную в Федеральном законе, где не предусмотрены в предлагаемых условиях выборы главы администрации.

Статья 16. Глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления

1. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

2. Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собст-

венной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

4. Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

5. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

1. Эта статья, как и многие другие статьи комментируемого закона, предоставляет широкие возможности самоорганизации муниципальных образований. Она устанавливает свободу выбора организационных структур местного самоуправления, определяя возможные альтернативные решения и предоставляя населению право самому выбрать наиболее подходящее для себя при данных условиях либо найти другое. Документом, закрепляющим организационную структуру муниципального образования, является его устав. Если иметь в виду конституционную норму, согласно которой структура органов местного самоуправления определяется самим населением, устав, закрепляющий эту структуру, должен получить одобрение населения. Это может быть сделано путем референдума, обсуждения и одобрения проекта устава на собраниях и сходах граждан и другими способами. Если устав принимается представительным органом — все равно структура органов местного самоуправления как составная часть устава в виде основных принципов и норм организационного устройства должна быть одобрена жителями соответствующих городских и сельских поселений.

К сожалению, практика дает очень мало примеров соблюдения этого правила. Более того, законы субъектов Российской Федерации в ряде случаев слишком жестко определяют структуру органов местного самоуправления, не учитывая сказанное на этот счет в комментируемом Федеральном законе. Например, в Законе “О местном самоуправлении в Вологодской области” записано, что Глава местного самоуправления становится таковым, если он является Главой администрации и занимает эту должность в силу избрания председателем соответствующего представительного органа местного самоуправления. В Законе “О местном самоуправлении в Саратовской области” определено, что Уставом муниципального образования должность Главы муниципального образования может быть предусмотрена только на территории поселков, сельсоветов, округов и т. д. В этом же Законе установлено, что органы самоуправле-

ния делятся на те, которые образуются в соответствии с саратовским Законом (представительные и исполнительные органы — советы, собрания, комитеты, главы муниципальных образований и администраций), затем образованные в соответствии с уставом муниципального образования и, наконец, “структурные подразделения вышеуказанных органов”.

Должность главы муниципального образования — одна из ключевых в системе местного самоуправления. В период, когда идет реформа местного самоуправления, кристаллизация его форм, когда с трудом преодолеваются не заслуживающие уважения многолетние традиции (и когда, кстати сказать, требуется особое внимание к сохранению ценных правил и обычаев), необходим авторитетный выборный руководитель, который мог бы объединить и возглавить деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования. Именно такую должность предусматривает ст. 16 комментируемого Закона, оставляя решение вопроса о целесообразности ее введения за самим муниципальным образованием.

Согласно п. 1 ст. 16 в одном муниципальном образовании глава может быть, в другом сочтут, что такая должность не нужна. В одном городе вправе решить, что выборным станет одно, главное должностное лицо, в другом — несколько должностных лиц (см. комментарий к ст. 14). И все это будет отвечать нормам федерального акта. Другое дело, что сейчас, на начальном этапе реформы местного самоуправления, избрание многих должностных лиц можно считать “излишней роскошью”, чрезмерной тратой сил. Уставы, и это вполне резонно, сосредоточивают внимание на определении статуса первого, главного должностного лица местного самоуправления и порядке его избрания, а также главы администрации, который во многих случаях тоже является выборным.

2. Этим пунктом определяется порядок выборов главы муниципального образования. Причем само муниципальное образование решает, избирать ли главу путем всеобщего, равного и прямого голосования или представительным органом. При этом порядок избрания устанавливается федеральными законами и законами субъектов Федерации. На практике в большинстве случаев глава муниципального образования избирается населением на основе законов, принятых субъектами Федерации. Поскольку, однако, правовое обеспечение выборов со стороны субъектов Федерации запаздывает, некоторые муниципальные образования сами установили порядок выборов, в том числе и выборов главы муниципального образования, представительным органом. Например, в Уставе города-района Борисоглебска Воронежской области сказано, что Глава местного самоуправления (он же Глава администрации) избирается муниципальным Советом тайным голосованием, причем в выборах должно участвовать не менее двух третей избранных депутатов. Глава считается избранным, если за него проголосовало более 50% от числа депутатов муниципального Совета.

3. Сложный вопрос — правовой статус главы муниципального образования, его взаимоотношения с другими органами местного самоуправления. И сложность эта обусловлена расплывчатостью и неопределенностью самой формулы п. 1 ст. 16 о том, что глава муниципального образования возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления. Что значит “возглавляет деятельность по осуществлению самоуправления”? Не заложена ли в этой формуле возможность трактовать ее так, как это сделано в Уставе Астраханского городского Совета, где говорится, что мэр города, являющийся “высшим должностным лицом городского самоуправления, возглавляет систему органов местного самоуправления”?

Исходя из формулы закона, теоретически можно вполне допустить самостоятельную, наряду с другими органами, деятельность главы местного самоуправления, имеющего свой аппарат, свои органы и представляющего муниципальное образование в целом как вовне, так и внутри. Разумеется, ему должны быть подчинены все другие органы, выполняющие его указания. Но тогда ставится под вопрос сама сущность местного самоуправления, нарушаются права граждан на самоуправление и самоорганизацию. Становится непонятной роль представительных органов, избираемых населением (а они должны быть образованы по закону в обязательном порядке), возникают вопросы о том, кто и как организует исполнение решений представительных органов и т. д.

Возможно предположить и другое: глава муниципального образования — это символ единства действий всех органов местного самоуправления. Он “властвует, но не правит”, представительствуя в необходимых случаях от имени муниципального образования. Но тогда теряется смысл создания этой должности как “возглавляющей деятельность по осуществлению местного самоуправления”.

Практика пошла по пути, определенному п. 3 ст. 16 Закона. Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования, причем глава муниципального образования, избранный населением, нередко наделяется правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на его заседаниях.

В Федеральном законе положение главы муниципального образования в составе представительного органа изложено очень кратко. Уставы же определяют роль главы в этом смысле достаточно подробно, причем в разных муниципальных образованиях она неодинакова. Главное, что отличает в ряде случаев статус главы муниципального образования, — избран он населением или представительным органом.

В Уставе города-района Борисоглебска Воронежской области глава муниципального образования избирается муниципальным Советом из числа депутатов и является председателем Совета. Он

председательствует на заседаниях Совета и организует деятельность депутатов. Этим его функции и ограничиваются. По сути, вряд ли можно считать, что он возглавляет деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, ибо муниципальный Совет избирает еще главу администрации, который по своему функционально-правовому значению больше подходит к роли главы муниципального образования. Хотя он и не председательствует в Совете, только по его представлению могут быть приняты решения Совета по ряду существенных вопросов, связанных с правотворческой деятельностью. Кроме того, глава администрации может обратиться в муниципальный Совет с предложением о приостановлении, отмене, дополнении и изменении документов, принятых муниципальным Советом. Устав не определяет правовых последствий таких обращений, но сама по себе их возможность вряд ли может быть оценена как формальная.

Совсем иное положение в Ногинском районе Московской области. Глава района (именно так именуется здесь глава муниципального образования) избирается населением на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Он входит согласно Уставу района в состав Собрания представителей, организует его работу и председательствует на его заседаниях. Глава района вправе созывать и вести очередные и внеочередные, открытые и закрытые заседания Собрания представителей, вносить вопросы в повестку дня заседаний Собрания, вносить на рассмотрение Собрания представителей проекты решений, выступать с докладами или содокладами, выступать вне очереди на заседании Собрания, давать заключение по проектам решений Собрания и предлагать поправки к проектам, использовать право вето в отношении принятых Собранием решений. При внесении главой района поправок к проектам нормативного акта района каждая из этих поправок включается в проект, если не будет отклонена большинством голосов депутатов, присутствующих на заседании.

Как видим, возможности главы района влиять на деятельность Собрания представителей весьма значительны. Это не просто вхождение в состав Собрания и выполнение роли председателя на его заседаниях. Это по сути руководство его деятельностью, что вряд ли закладывалось в содержание формул Федерального закона. Тем не менее, как устанавливает п. 3 ст. 16 данного Закона, глава муниципального образования наделяется уставом собственной компетенцией без каких-либо ограничений.

О том, что формулу о «собственной компетенции» в совокупности с формулой о возможности вхождения в состав представительного органа и председательствовании в нем уставы разных муниципальных образований используют каждый по-своему, исходя, очевидно, из местных условий, традиций, соотношения политических сил и прочих обстоятельств, можно судить по многим документам, принимаемым в городах, районах, сельских округах, по-

селках и т. д. Причем весьма распространены случаи, когда глава муниципального образования является должностным лицом, играющим видную роль в организации исполнения решений представительных органов. Если Федеральный закон избегает термина “исполнительный орган” (по-видимому, из опасения, что его сочетание с любой из самоуправленческих структур может вызвать нежелательные ассоциации с организацией советской власти на местах), то многие уставы (например, г. Хабаровска) напрямую записывают за главой местного самоуправления, избранного населением и входящего в состав представительного органа, обязанность организовывать и контролировать выполнение решений муниципалитета. Действуют уставы (скажем, в г. Омске), согласно которым избираемый населением глава городского самоуправления хотя и является высшим должностным лицом, но наделен полномочиями реализовывать распорядительные, исполнительные и контрольные функции городского самоуправления. Таким образом, можно констатировать, что спектр полномочий главы муниципального образования, определяемый уставами, выглядит очень пестрым.

Во многих уставах верно схвачен организационно-правовой смысл вхождения главы муниципального образования в состав представительного органа. Там, где такое вхождение признано, в уставах подчеркивается, что глава муниципального образования не становится депутатом (если, конечно, не избирается самим представительным органом в свой состав). “Городской Совет состоит из 24 депутатов и мэра города” (он же глава муниципального образования — г. Астрахань). “Городская Дума состоит из 16 депутатов. В состав Думы входит выборный Глава народа” (г. Тюмень). “В состав Городской Думы входит мэр и шестнадцать депутатов” (г. Хабаровск) и т. д. В одном случае глава входит в состав представительного органа с правом решающего голоса (г. Ярославль, Астрахань), в другом — с правом совещательного голоса, которым он обладает во время обсуждения, и решающего, которым пользуется в случае, если при голосовании голоса депутатов разделились поровну и иным способом принять решение не представляется возможным (г. Воронеж). Вывод главы муниципального образования из состава депутатов отвечает закрепленному в ряде уставов принципу несовместимости мандата депутата с выполнением обязанностей должностного лица администрации местного самоуправления, тем более руководителя администрации.

Довольно типична ситуация, когда глава муниципального образования соединяет свои функции с функциями главы администрации, и в этом случае уставы возлагают на главу администрации ответственность за исполнительно-распорядительную деятельность. Причем если одному и тому же лицу поручается еще и председательствовать в представительном органе (а как следует из вышеизложенного, обязанности в представительном органе этим часто не ограничиваются), выходят из положения путем выборов заместителей.

тителя председателя или секретаря представительного органа, на которого возлагается вся организационная работа в представительном органе (что весьма напоминает практику местных Советов).

Например, в г. Астрахани заместитель председателя Совета является официальным представителем Совета в отношениях с жителями г. Астрахани, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, органами и представителями государственной власти и управления, представителями зарубежных стран. Он организует подготовку и проведение заседаний Совета; по поручению мэра (он же глава муниципального образования и глава администрации) осуществляет руководство деятельностью Совета и его органов; совместно с мэром города ведет заседания Совета, контролирует выполнение регламента.

Секретарь Городской Думы г. Тюмени согласно Уставу города организует работу Городской Думы, осуществляет иные внутриорганизационные полномочия. Он координирует работу по подготовке заседаний Думы, формирует проект повестки дня ее заседания, доводит до сведения населения и депутатов время и место проведения заседания Думы, а также проект повестки дня, при отсутствии Главы города (мэра) ведет по его поручению заседания Думы и т. д.

Большое внимание законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований уделяют еще одному выборному лицу, возглавляющему исполнительно-распорядительную деятельность. В большинстве случаев он именуется главой администрации. И хотя согласно Федеральному закону компетенция этого выборного должностного лица должна определяться уставами муниципальных образований, законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации тоже не обходят этот вопрос.

Как уже отмечалось, часто глава муниципального образования и глава администрации соединяются в одном лице. Как указывается в ряде законов и уставов, глава муниципального образования по должности является главой администрации. Однако это не единственный способ возглавить административную деятельность. Согласно Закону "О местном самоуправлении в Воронежской области" Глава администрации: а) избирается непосредственно населением; б) избирается соответствующим представительным органом местного самоуправления; в) назначается на должность соответствующим представительным органом по результатам конкурса по контракту. Закон "О местном самоуправлении в Омской области" добавляет к перечисленным еще один способ: "Глава местной администрации может занимать эту должность в силу избрания его председателем соответствующего представительного органа". Закон "О местном самоуправлении в Вологодской области", перечисляя все эти способы, устанавливает возможность для Главы администрации, ставшего таковым в силу избрания председателем представительного органа, еще и приобрести статус главы муниципального образования.

Определяя эти варианты, законы не всегда ссылаются на возможность выбора любого из них данным муниципальным образованием. К сожалению, все они дают закрытый перечень вариантов, хотя на практике их может быть гораздо больше. И все же главное, что содержится в этих законах, — возможность населения или представительного органа самим выбрать или назначить главу исполнительного органа. В этом отношении они соответствуют Федеральному закону, утверждающему принцип самоорганизации управления на местах, отвечающим требованиям Европейской хартии о местном самоуправлении о том, что Советы или собрания, избранные путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, могут располагать подотчетными им исполнительными органами.

Вместе с тем анализ законов некоторых субъектов Федерации и уставов муниципальных образований приводит к выводу, что стремление удержать исполнительные органы местного самоуправления в сфере влияния администрации, стоящей выше рангом, далеко не исчезло. В Законе об организации местного самоуправления в Нижегородской области установлено, что глава местной администрации назначается местным представительным органом, если уставом муниципального образования не предусмотрена должность главы муниципального образования. Но в этом случае земские собрания районов области, думы наиболее крупных городов назначают глав местных администраций из числа кандидатов, предложенных губернатором области, а думы городов, за исключением крупных городов, а также советы поселков, сельсоветы, назначают глав местных администраций из числа кандидатов, предложенных главой муниципального образования (главой администрации) района, области, на территории которых находятся эти муниципальные образования.

Таким образом ограничивается самостоятельность выбора представительным органом главы администрации данного муниципального образования, что противоречит основополагающему принципу самоорганизации управления в местных сообществах. Допустимы деловые, так сказать, неформальные отношения представительных органов указанных уровней с органами государственной власти области или соответственно с главами администрации районов. Ничего противозаконного нет в том, что дума “сверху” предлагают рассмотреть кандидатуру на вакантную должность. Если эта кандидатура подходит, депутаты могут только поблагодарить за предложение. Но когда речь идет о формализованном круге кандидатов, за границы которого дума выйти не может, это явно нарушает установленные Законом начала самоуправления.

Нельзя признать законной практику, когда глава администрации не только предлагается “сверху” для назначения представительному органу, но и прямо назначается. Это закреплено, к примеру в Уставе Ногинского района Московской области, согласно которому глава района вправе назначить глав территориальных адми-

нистраций. По сути, так же обстоит дело в городе-районе Борисоглебске Воронежской области, где сначала избирается сельский Совет, который затем на своем заседании называет кандидатов для назначения на должность главы сельского самоуправления, а тот по уставу "руководит деятельностью сельского Совета". Однако назначает главу сельского самоуправления (он же глава администрации) Глава администрации Борисоглебска из предложенных сельским Советом кандидатур и по согласованию с муниципальным Советом Борисоглебска.

Согласно комментируемой статье глава администрации, будучи выборным должностным лицом, наделяется "собственной компетенцией", чем подчеркивается самостоятельность его деятельности. И хотя, как уже отмечалось, на уровне местного самоуправления принцип разделения властей не действует, законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований скрупулезно регламентируют не только полномочия глав администрации, но и каждого органа, а также их взаимоотношения. Причем в стремлении урегулировать эти вопросы отчетливо слышны отголоски той недавней поры, когда по примеру "верхов" "внизу" шла борьба за власть между Советами и администрацией. Это ощущается и в попытках перенести на уровень местного самоуправления систему "сдержек и противовесов", установленную новой Конституцией для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации, и в декларациях относительно невмешательства представительных и исполнительных органов в дела друг друга, и в соотношении объема полномочий представительных и исполнительных органов, когда на эти полномочия как бы проецируются (разумеется, в уменьшенном масштабе) полномочия федеральных органов и органов субъектов Федерации. В основе всего этого лежит идея "сбалансированности" полномочий представительных и исполнительно-распорядительных органов, наиболее последовательно выраженная и закреплённая в Законе "О местном самоуправлении в Воронежской области". "Система сбалансированности полномочий, — говорится здесь, — распространяется прежде всего на следующие вопросы деятельности органов местного самоуправления:

— право издания нормативных актов общего характера, затрагивающих права и обязанности человека и гражданина, относится к исключительному ведению представительных органов, однако при этом исполнительный орган или должностное лицо, его возглавляющее, не могут быть лишены права вернуть его на повторное рассмотрение;

— право назначения должностных лиц исполнительного органа принадлежит исключительно Главе администрации, однако при этом представительный орган не может быть лишен права либо предварительного голосования назначаемых лиц, либо выражения недоверия должностным лицам за ненадлежащее выполнение ими

своих обязанностей. В любом случае это не исключает права представительного органа в особом порядке отрешать от должности лиц исполнительного органа за нарушение законодательства;

— право утверждать местный бюджет, а также утверждение социальных и иных программ развития относится к исключительной компетенции представительного органа, однако при этом исполнительный орган или должностное лицо, его возглавляющее, не могут быть лишены права требовать обязательного учета их мнения, выраженного в виде заключения либо поправок при решении вопросов о всех расходах, покрываемых за счет местного бюджета;

— право самостоятельного от иных органов осуществления любой оперативной деятельности в пределах установленной законом компетенции принадлежит исключительно исполнительному органу или должностному лицу, его возглавляющему, однако при этом представительный орган не может быть лишен права создавать необходимые органы по контролю за указанной деятельностью, расследованию обнаруженных злоупотреблений и принимать необходимые меры в соответствии с законодательством”.

Такой, самый общий подход к соотношению представительных и исполнительно-распорядительных органов в уставах муниципальных образований разных областей реализуется далеко не одинаково. По соотношению полномочий, закрепляемых уставами за представительными и исполнительно-распорядительными органами, можно определить, имеем ли мы дело с намерением правовыми средствами усилить или ослабить администрацию, понизить или повысить роль представительного органа, поставить их в равные условия для эффективного взаимодействия — или эти условия законным образом не определяются.

Назначение должностных лиц, подчиненных главе администрации. С представительным органом может согласовываться назначение и освобождение от должности: первого заместителя главы администрации (г. Астрахань, Омск, Ярославль); первых заместителей и заместителей главы администрации, председателя комитета по управлению муниципальным имуществом, руководителя отдела социальной защиты населения, руководителя финансового отдела, главного редактора местной газеты, главного архитектора (город-район Борисоглебск Воронежской области); заместителей главы администрации, руководителя аппарата городской администрации, глав администраций районов города, председателя Комитета по финансам, начальника отдела социальной защиты, начальников управлений культуры, народного образования, здравоохранения, главного архитектора, председателей комитетов по управлению муниципальным имуществом, жилищным фондом (г. Воронеж); наконец, глава администрации может сам назначать и освобождать от должности всех должностных лиц без всякого совета с представительным органом (г. Хабаровск, Тюмень, Ногинский район Московской области и др.).

Досрочное прекращение полномочий представительного органа и роспуск его. В соответствии с Федеральным законом полномочия представительного органа могут быть прекращены при соблюдении определенной процедуры в установленных законом случаях и на основании решения субъекта Федерации, вынесенного в форме закона (см. комментарий к ст. 49). Однако уставами ряда муниципальных образований предусмотрены дополнительные условия, при которых возможно прекращение полномочий представительных органов: решение этого органа о самороспуске, положительный результат референдума о досрочном роспуске представительного органа, отрицательный результат референдума о прекращении полномочий исполнительного органа (г.г. Тюмень, Омск). Наряду с этим в уставах некоторых муниципальных образований предусмотрен досрочный роспуск представительного органа по решению главы администрации. Он может быть осуществлен, если на заседании представительного органа отсутствует кворум более трех раз подряд при повторном созыве заседаний по истечении семи дней; после первого и второго несостоявшегося заседания (г. Хабаровск), а также если представительный орган не может принять решения из-за отсутствия кворума в срок более трех месяцев (г. Астрахань).

С одной стороны, полномочия главы администрации направлены на обеспечение нормальной работы представительного органа, но при отсутствии в уставе точного определения субъективных или объективных причин невозможности обеспечить кворум данные прерогативы могут обернуться рычагом для давления на не очень стоворчивых депутатов.

Право подписи решений представительного органа и отлагательного вето на решения этого органа принадлежит главе администрации (если это право не предоставлено уставом главы муниципального образования). Это довольно сильное средство влияния на деятельность представительного органа (см. комментарий к ст. 19).

Досрочное прекращение полномочий главы администрации и отрешение его от должности. Помимо случая, предусмотренного Федеральным законом (см. комментарий к ст. 49), уставами определены и другие возможные причины досрочного прекращения деятельности главы администрации (впрочем, как и главы местного самоуправления). Это добровольная отставка, совершение преступления, утрата гражданства Российской Федерации, выезд на постоянное место жительства за пределы территориального образования, смерть или признание умершим решением суда, признание недееспособным по вступившему в законную силу решению суда, стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять свои полномочия. Кроме того, представительный орган может отрешить от должности главу администрации (главу местного самоуправления) в случае совершения им преступления, если есть вступивший в законную силу приговор суда, и вынесения мотивированного недоверия представительным органом главе администрации (главе

местного самоуправления) трижды в течение трехмесячного периода (г. Воронеж). Недоверие может быть выражено группой депутатов представительного органа и должностным лицам администрации. Решение о выражении недоверия принимается на заседании представительного органа двумя третями голосов от числа избранных депутатов и может служить основанием для освобождения упомянутых лиц от занимаемой должности (г. Воронеж). Это способ влияния на главу администрации со стороны представительного органа, одна возможность применения которого предостерегает администрацию от неоправданных, необоснованных решений и предотвращает конфликтные ситуации.

Решение вопросов, связанных с распоряжением муниципальной собственностью. Это одна из главных сторон деятельности представительных и исполнительных органов местного самоуправления, поскольку от нее зависит судьба многих местных начинаний, удовлетворение интересов и потребностей жителей городов и сел. Кто играет ведущую роль в решении этих вопросов? Если не иметь в виду утверждение бюджета, местных налогов и сборов как главных прерогатив представительного органа, то в остальном экономические полномочия распределяются по-разному.

В Уставе г. Ярославля перечень исключительных полномочий муниципалитета города не включает закрепленные Федеральным законом право и обязанность представительного органа устанавливать порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью. Нет этой нормы и в полномочиях муниципалитета, относящихся к исключительным. Правда, в обоих перечнях есть немало положений, так или иначе связанных с определением порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью: определение порядка выпуска муниципальных займов, утверждение положения о внебюджетных и валютных фондах, установление порядка использования нежилых помещений, определение льгот и преимуществ, в том числе налоговых, и др. Но ведь любое из этих полномочий может быть передано мэру города — они не относятся к исключительному ведению муниципалитета. Не случайно согласно статьям Устава Ярославля, определяющим полномочия мэрии в области управления муниципальной собственностью, значит: мэрия управляет муниципальной собственностью города, решает вопросы приобретения, использования, аренды объектов муниципальной собственности, определяет условия и порядок создания муниципальных предприятий и учреждений, утверждает уставы муниципальных предприятий, учреждений и организаций, содействует созданию на территории города предприятий различных форм собственности и др. В некоторых случаях имеются ссылки на порядок, установленный муниципалитетом, но ведь вместо муниципалитета это может сделать и мэр.

Правда, здесь говорится, что, когда встает вопрос об отчуждении объектов муниципальной собственности, предложения вносят

ся в муниципалитет. Однако по предложению мэра (председательствующего в муниципалитете) вопрос опять-таки может быть передан на его собственное рассмотрение.

Очевидно, что в Уставе г. Ярославля именно глава администрации предстает должностным лицом, играющим решающую роль в распоряжении муниципальной собственностью, причем эта роль утверждается даже вопреки Федеральному закону.

Иная позиция нашла отражение в Уставе г. Воронежа. Согласно данному документу муниципальный Совет города, осуществляя полномочия собственника муниципальной собственности, вправе распределять эти полномочия между органами местного самоуправления города; устанавливать, как того и требует Федеральный закон, порядок управления объектами муниципальной собственности. Он определяет также перечень объектов, не подлежащих отчуждению, максимальный размер стоимости сделок с имуществом, заключаемых городской администрацией и ее органами без согласия муниципального Совета, и решает ряд других вопросов, связанных с распоряжением муниципальной собственностью. Городская администрация также управляет объектами муниципальной собственности, но в порядке и на условиях, предусмотренных как законодательством, так и правовыми актами муниципального Совета, изданными в пределах его компетенции. При этой правовой ситуации позиции представительного органа выглядят значительно сильнее и устойчивее, чем в первом случае.

4. В этом пункте устанавливается порядок **наименования** главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц и **сроки** их полномочий. Они определяются уставом, но в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

Законы о местном самоуправлении некоторых субъектов Федерации (например, Читинской области) передают право наименования главы муниципального образования и других должностных лиц, а также определения сроков их полномочий самим муниципальным образованиям. В читинском Законе установлено, что эти вопросы регламентируются уставами муниципальных образований. В законах других субъектов Российской Федерации муниципальным образованиям предоставляется свобода в определении наименования главы муниципального образования, но устанавливается срок его полномочий: например, в ярославском Законе — четыре года. Аналогичная норма закреплена в Законе Воронежской области. Разница в сроке полномочий: он не может превышать для выборных должностных лиц четырех лет и быть меньше срока полномочий представительного органа, а кроме того, должен составлять полное число лет. Поскольку срок полномочий представительного органа не может быть менее двух и более четырех лет, выборное должностное лицо практически действует два, три или четыре полных года.

В законах субъектов Российской Федерации можно встретить и другую формулу: уставом муниципального образования предус-

матривается должность главы муниципального образования, одновременно являющегося главой местной администрации, который избирается населением на четыре года или представительным органом — без указания срока. Поскольку срок полномочий представительного органа в этом субъекте Федерации тоже четыре года, в случае получения полномочий от депутатов глава муниципального образования (он же глава администрации) действует в течение тех же четырех лет (если, разумеется, его полномочия на основании закона не будут прекращены досрочно). В Законе Нижегородской области, где об этом говорится, одновременно указано, что порядок избрания устанавливается Федеральным законом и Законом Нижегородской области.

Закон “О местном самоуправлении в Омской области” определяет статус руководителей исполнительных органов местного самоуправления, которые называются главами местной администрации. Срок полномочий главы местной администрации составляет четыре года. Однако в тех случаях, когда глава администрации избирается на собраниях (сходах), конференциях жителей (речь, по видимому, идет о сельских главах и главах администраций поселков и малых городов), срок его полномочий составляет два года.

Уставы муниципальных образований в соответствии с полномочиями, предоставленными им законами субъектов Федерации, дают выборным должностным лицам самые разные наименования. В городах, поселках это чаще всего мэр города (поселка) как глава муниципального образования. Реже — глава города (поселка). В сельских районах — это глава района, хотя бывает и мэр района (Городецкий район Нижегородской области), в сельсоветах — глава сельского самоуправления.

Иногда выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению местного самоуправления, именуется главой администрации. Как правило же, глава администрации — это глава исполнительного органа местного самоуправления.

5. Данный пункт посвящен принципу подотчетности выборных должностных лиц местного самоуправления населению и представительному органу. Поскольку выборных должностных лиц, как правило, двое — глава муниципального образования и глава администрации, — именно об их подотчетности идет речь в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и уставах муниципальных образований. Более того, при объединении функций главы муниципального образования и главы администрации в одном лице о подотчетности говорится применительно к одному выборному должностному лицу.

По сути дела, отчетность — один из способов, причем всеобъемлющий и по природе своей наиболее действенный, контроля со стороны населения и представительных органов местного самоуправления за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления.

Важно иметь в виду, что Федеральный закон устанавливает **подотчетность** должностных лиц, во-первых, **населению непосредственно** и, во-вторых, **представительному органу**. К сожалению, в законах субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении и уставах муниципальных образований больше внимания уделяется подотчетности представительному органу. О том, как, в каких формах и с какими последствиями организуются отчеты перед населением, говорится в слишком общей форме. Подчас и об отчетности перед представительным органом указанные нормативные акты лишь упоминают, никак не развивая и не конкретизируя общее правило. Так, в Уставе Городецкого района Нижегородской области все ограничивается констатацией: глава местного самоуправления в своей деятельности подотчетен населению района и земскому собранию.

Да и в тех уставах, где принцип подотчетности выборных должностных лиц населению разбирается более подробно, ему не придается то значение, которого он заслуживает по определению, обеспечивая связь населения с избранными им органами, возможность влиять на их деятельность, принимать меры, направленные на улучшение работы тех, кто призван изо дня в день заботиться об интересах и нуждах жителей городов и сел.

В лучшем случае в уставах муниципальных образований говорится об отчетах глав администрации перед населением через местную газету и другие средства массовой информации. О **непосредственных** отчетах перед избирателями на сходах, собраниях, конференциях в этих документах почти ничего не сказано. Правда, как средство воздействия на выборных должностных лиц в некоторых уставах предусматривается возможность отзыва их избирателями, возможность по требованию определенного количества избирателей (10% по Уставу г. Астрахани, например) назначения референдума по вопросу об отзыве мэра города.

В отдельных уставах, провозглашающих принцип подотчетности выборных лиц непосредственно избирателям, осуществление его сводится к публикации данных о состоянии здоровья населения, о состоянии природной среды, использовании природных ресурсов в хозяйственных целях, о состоянии законности и правопорядка и т. д. Само по себе такое информирование населения весьма полезно для обеспечения гласности деятельности муниципальных органов, осведомленности населения о делах в муниципальном образовании. Однако к отчету, следствием которого всегда должна быть оценка сделанного, это отношения не имеет.

Если проанализировать, как уставы трактуют принцип подотчетности выборных должностных лиц представительным органам, то можно заметить два варианта подхода. Сущность первого в простом упоминании об отчетности. Второй характерен наличием кратких упоминаний о периодичности отчетов, типа: "Глава города (мэр) периодически отчитывается перед Городской Думой" (и населени-

ем тоже). Что означает “периодически” — в Уставе г. Тюмени не указано. Следовательно, отчеты могут происходить и два раза в год, и один раз в два года — правовой нормы на сей счет не существует. В других уставах есть более конкретные указания: отчеты даются “ежегодно”, “не реже одного раза в год” и даже “не позднее чем через два месяца после окончания календарного года” (г. Астрахань).

По-разному понимается и само содержание отчета. В некоторых уставах заметно стремление сузить это содержание. В г. Ярославле, например, мэр ежегодно направляет в муниципалитет отчет о поставленном исполнении бюджета и послания о социально-экономическом положении в городе. Но ведь это не отчеты о деятельности мэра и мэрии, которую он возглавляет. Полный отчет предполагает разговор и о стиле работы должностного лица, о том, какие вопросы он рассматривал, как обращался с правом “вето”, чему уделял главное внимание, и т. д.

В уставах многих муниципальных образований отсутствует определение способов оценки представительными органами деятельности должностных лиц по результатам их отчетов. Кроме упоминания о возможности выражения недоверия этим лицам, в большинстве случаев в уставах ничего не сказано. Но ведь недоверие — это чрезвычайный способ негативной оценки работы выборного должностного лица. А есть и другие. Об этом довольно обстоятельно говорится в Уставе г. Астрахани. По отчету мэра городской Совет принимает решение об утверждении или неутверждении результатов деятельности мэра: в последнем случае отчет возвращается на доработку с указанием причин неутверждения и сроков устранения недостатков. Решение об утверждении результатов деятельности мэра может содержать предложения и замечания, которые мэр обязан учесть в планах на следующий год. Очевидно, что такая детализация в Уставе процедуры отчета может помочь преодолеть формализм в самой отчетности, чем нередко страдает рассмотрение представительным органом итогов деятельности выборного должностного лица.

Статья 17. Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

1. В уставе муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, указанных в статьях 15 и 16 настоящего Федерального закона, могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

2. Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности орга-

нов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

3. Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.

1. Иные, кроме указанных в ст. 15 и 16, органы и должностные лица местного самоуправления относятся к числу органов и должностных лиц, выполняющих исполнительные и распорядительные функции в сфере компетенции соответствующих муниципальных образований. В системе органов местного самоуправления нет судебных и прокурорских органов, составляющих федеральные структуры государственной власти. Нет и соответствующих им муниципальных должностных лиц.

В зависимости от уровня муниципальной единицы, от того, является ли она городским или сельским поселением, от особенностей ее экономики, численности жителей и других обстоятельств количество создаваемых органов, их состав, содержание деятельности сильно различаются. В крупных городах, например, действуют структурные подразделения администрации, занимающиеся вопросами здравоохранения, народного образования, строительства, жилищно-коммунального хозяйства, рынка жилья, инженерной инфраструктуры жилья, архитектуры и градостроительства, транспорта и связи, благоустройства, социальной защиты населения, культуры, физкультуры и спорта, потребительского рынка и услуг, финансов, управления муниципальным имуществом, охраны природы, антимонопольной политики, военнослужащих и военно-мобилизационной подготовки, чрезвычайных ситуаций, международных связей, прессы и т. д. В сельских районах созданы подразделения, занимающиеся организацией народного образования, строительства и жилищно-коммунального хозяйства, архитектуры и градостроительства, культуры, физкультуры и спорта, сельского хозяйства, а также ведающие земельными ресурсами и земельной реформой, управлением муниципальным имуществом, экономикой, охраной природы и др. И хотя названия ряда этих подразделений в разных муниципальных образованиях почти одинаковы, их кадровое наполнение различно. В крупных городах соответствующие управления, отделы, департаменты значительно превышают по численности районные. В малых городах, поселках, сельсоветах штатные подразделения малочисленны. В небольших сельсоветах, например, их, как правило, вообще нет. Здесь действуют от двух до пяти работников, занимающихся земельными проблемами, вопросами содержания муниципального жилья (где оно есть), актами гражданского состояния, военно-учетной работой, выполняющие некоторые нотариальные действия.

2. Согласно этому пункту **параметры формирования и функционирования** невыборных органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. В принятых к настоящему времени законах о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации объем нормативного материала, посвященного этим вопросам, различен. В некоторых законах буквально повторяется текст Федерального закона. В иных содержатся отдельные нормы о сроках полномочий, наименовании, компетенции, других вопросах деятельности данных органов и должностных лиц. Есть и такие, где регламентирование соответствующих вопросов почти целиком отнесено к полномочиям муниципальных образований в принимаемых ими уставах. Самое же примечательное в правовом регулировании многих сторон формирования, организации и деятельности невыборных органов и должностных лиц местного самоуправления состоит в крайне неодинаковом подходе к ним как в законах субъектов Федерации, так и в уставах муниципальных образований. Начиная с порядка формирования.

В Законе "О местном самоуправлении в Саратовской области" установлено, что **структура администрации** (то есть состав ее органов) утверждается муниципальным образованием самостоятельно в зависимости от полномочий и предметов ведения. Эта норма очень близка к конституционной формуле о том, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Поскольку структура администрации входит в общую структуру органов местного самоуправления данного муниципального образования, устанавливаемый саратовским Законом порядок был бы оптимальным, если бы согласно другому предписанию того же Закона структура, определяемая "муниципальным образованием самостоятельно", не утверждалась бы затем *представительным органом* этого муниципального образования.

К сожалению, во многих (если не в значительном большинстве) анализируемых законах субъектов Российской Федерации и уставах муниципальных образований структура органов администрации не только не устанавливается населением, но даже не утверждается представительным органом. Как правило, это прерогатива главы местной администрации (Омская область, Раменский район Московской области, г. Ярославль, Астрахань, Тюмень, Хабаровск и др.).

По-разному определяется само **назначение органов администрации** и их место в системе органов местного самоуправления. В Законе Воронежской области записано, что органы местной администрации образуются для реализации полномочий местного самоуправления. Разительно отличается от этой формулы норма Устава г. Хабаровска, в котором говорится, что отраслевые и функциональные органы городской администрации осуществляют исполнительно-распорядительную деятельность, направленную на "испол-

нение законов, указов Президента, актов Правительства, актов вышестоящих органов государственного управления, принятых в пределах их полномочий, решений городской Думы и распоряжений мэра". Примерно такие же нормы есть и в некоторых других законах и уставах (в том же Законе Воронежской области).

Если не относить эти положения на счет недостаточно высокого технического уровня нормотворчества, то следует признать, что связывая отраслевые органы самоуправления с деятельностью органов государственной власти, они включают в систему последних упомянутые отраслевые структуры, тем самым искажая самый смысл местного самоуправления и возвращая его ко временам местных Советов, "в каждом из которых была частица верховной власти". Это еще раз подтверждает недостаточную проясненность ряда вопросов местного самоуправления, а в связи с этим непоследовательность законодателей отдельных субъектов Федерации и авторов некоторых уставов муниципальных образований.

Наименование органов и должностных лиц примерно одинаково. Это, если речь идет об органах, департаменты, управления, комитеты, отделы, сектора, отличающиеся друг от друга главным образом масштабом выполняемых функций в различных отраслях и сферах управления муниципальной единицы. Кроме названных, осуществляющих распорядительную, исполнительную и контрольную деятельность на основе единоначалия, действуют органы со статусом комиссий, которые принимают решения коллегиально. От них отличаются органы с совещательными полномочиями, создаваемые при главах администрации, — коллегии, научно-методические, научно-технические, экспертные и иные советы. Некоторые главы администрации согласно уставам вправе созывать совет директоров предприятий (в ряде городов и районов — независимо от формы собственности) для рассмотрения вопросов управления муниципальным образованием, в том числе вопросов создания внебюджетных фондов. В уставах не расшифровывается, что означает "создание внебюджетных фондов". Если речь идет о внедоговорном "привлечении средств" на нужды городов и районов, то это не согласуется со ст. 32 комментируемого Закона, которая предусматривает договорные формы отношений с предприятиями, не находящимися в муниципальной собственности (см. комментарий к этой статье).

Уставы, регламенты и другие акты, принимаемые главами администрации, предусматривают также органы вспомогательного аппарата администрации: контрольно-организационно-правовой отдел, пресс-центр, общий отдел, отдел по работе с населением, письмами и обращениями граждан и др. Эти органы занимают небольшое место в законах о местном самоуправлении субъектов Федерации и уставах. Главное внимание в этих документах сосредоточено на функциональных и отраслевых структурах и их невыборных руководителях. Причем законы о местном самоуправлении, как правило, не классифицируют и не именуют указанные должности.

В уставах некоторых муниципальных образований дается лишь статусная характеристика этих должностей. Так, в Уставе г. Омска указано: "...должностными лицами администрации являются муниципальные служащие, выполняющие властные, организационно-распорядительные, управленческие функции по отношению к муниципальной собственности, работникам администрации (вероятно, другим. — *Комм. авт.*), муниципальных предприятий и учреждений".

В Уставе г. Астрахани приводится общий перечень этих должностных лиц: первый заместитель мэра, заместители мэра, управляющий делами администрации, руководители структурных подразделений городской и районных администраций (в этом, как и во многих других городах, нет внутригородских муниципальных образований, а в отдельных частях города создаются подчиненные общегородской администрации управленческие структурные подразделения).

Значительное внимание и законы и уставы уделяют заместителям главы администрации. Так, в соответствии с Законом "О местном самоуправлении в Воронежской области" они назначаются на должность главой администрации, при этом согласно порядку, закрепленному в уставе, кандидатуры замов должны либо согласовываться с представительным органом, либо нет. Число замов определяется уставом муниципального образования. Они выполняют функции в соответствии с распределением обязанностей, закрепленных уставом. Примерно то же самое (за исключением ссылок на устав) записано в Законе Омской области.

В уставах различаются полномочия первого заместителя и заместителей. В г. Ярославле, например, первый заместитель исполняет полномочия мэра в случае досрочного прекращения его полномочий, но при этом не вправе назначать на должность других заместителей мэра, руководителей структурных подразделений мэрии, утверждать положения о них и перечень структурных подразделений мэрии города. В г. Тюмени первый заместитель Главы города исполняет обязанности Главы города в период его отпуска, командировки, болезни и т. д. Он не может назначать городской референдум, созывать заседания Думы и исполнять другие полномочия Главы города как выборного должностного лица. Заместители Главы администрации осуществляют функции в соответствии с распределением обязанностей, установленных Главой, выполняют его поручения. В ряде случаев заместитель Главы администрации возглавляет одновременно одно из функциональных или отраслевых подразделений администрации, является председателем той или иной комиссии, действующей постоянно или временно.

Вопросы **формирования структурных подразделений** чаще всего относятся к компетенции глав администрации. Вместе с тем, например, в г. Вологде, порядок формирования исполнительных органов определяет представительный орган. Назначение руководителей (в ряде случаев и заместителей руководителей и других должностных лиц) структурных подразделений администрации, а также

освобождение их от должности — прерогатива Главы администрации (исключение составляют некоторые должности, согласуемые, как отмечалось выше, с представительным органом). Руководитель администрации обычно вправе сформировать новый отдел, управление, департамент, но в пределах средств, установленных соответствующим бюджетом.

Неодинаков порядок утверждения положений о структурных подразделениях администрации. В большинстве случаев это входит в компетенцию главы администрации. Но не везде. В Саратовской области в соответствии с Законом области о местном самоуправлении данные положения утверждают представительными органами. А вот в Ногинском районе Московской области свобода определения статуса отделов и управлений предоставлена самим руководителям этих отделов и управлений. Такой разницей трудно объяснить с юридической точки зрения. С позиции юриста оптимальный порядок утверждения положений — когда этим занимается глава администрации: он отвечает за деятельность всех подразделений администрации, а поэтому должен определять общий подход к организации работы, необходимый для решения единых управленческих задач.

Законы субъектов Федерации и уставы муниципальных образований по-разному подходят к определению источников финансирования органов местной администрации. В одном случае устанавливается правило, согласно которому их деятельность финансируется исключительно за счет средств местного бюджета. При этом органы администрации не могут заниматься предпринимательской деятельностью и состоять на хозрасчете. В другом случае закрепляется порядок, по которому подразделения администрации могут финансироваться из бюджета либо состоять на хозрасчетной или смешанной основе. Что касается бюджетного содержания должностных лиц местной администрации, то, как отмечено в Уставе г. Хабаровска, оклады должностным лицам устанавливаются мэром «в соответствии с утвержденной органами государственной власти схемой должностных окладов». Практика показывает, что данное правило действует не в одном Хабаровске: самостоятельность органов самоуправления в определении денежного содержания должностных лиц местного самоуправления (да и не только в этом вопросе) существенно ограничена, что характерно для нынешнего периода становления местного самоуправления в Российской Федерации.

О сроках, на которые назначаются должностные лица в функциональные и структурные подразделения администрации муниципальных образований, ни в законах, ни в уставах почти ничего не говорится. Лишь в Уставе г. Омска сказано, что с должностными лицами, возглавляющими структурные подразделения городской администрации, при назначении на должность заключается срочный трудовой договор (контракт) на срок действия полномочий главы городской администрации.

Отношения подчиненности структурных подразделений администраций муниципальных образований строятся по горизонтали. Как правило, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований устанавливают подчиненность департаментов, отделов, управлений и других им подобных структур главам местной администрации. Главы администрации руководят департаментами, отделами и управлениями, применяют к их работникам меры поощрения, привлекают к дисциплинарной ответственности руководителей и других сотрудников этих органов, имеют право отменять акты руководителей структурных подразделений. В Законе “О местном самоуправлении в Саратовской области” говорится, что администрация подконтрольна также жителям и представителю органу муниципального образования. Здесь нельзя не видеть стремления к обеспечению прав населения на самоуправление, вовлечению его в управленческий процесс на территории муниципального образования. Однако Закон никак не расшифровывает формулу “подконтрольности”, не раскрывает механизма, порядка ее осуществления.

Таким образом, законы и уставы уходят от “двойного подчинения” отраслевых и функциональных органов администрации, характерного для исполнительных структур местных Советов. В то же время они устанавливают правило, в соответствии с которым по вопросам, связанным с выполнением государственных полномочий, возложенных на администрацию органами государственной власти, она подконтрольна этим органам.

Одно из “слабых мест” в законах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований — определение **компетенции** администрации. Ряд законов и уставов вообще не регулирует эту компетенцию. В других же она либо закрепляется в самом общем виде, либо (как в некоторых законах о местном самоуправлении) излагается относительно развернуто, но без разграничения по уровням самоуправления и без разделения полномочий на государственные, выполняемые муниципальными образованиями, и те, которые связаны с решением вопросов местного значения (Омская область). Более или менее подробное определение компетенции администрации в уставах — скорее не правило, а исключение (г. Ярославль).

Нередко законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований переадресовывают установление функций и полномочий органов администрации положениям об этих органах. Так же обстоит дело и с вопросами организации и деятельности структурных подразделений и их должностных лиц. Эти вопросы регулируются либо в положениях об этих органах, либо в регламентах или других актах, которые разрабатываются и утверждаются главами администрации.

Примером может служить документ о распределении обязанностей в администрации Рамонского района Воронежской области. При распределении обязанностей в администрации *Рамонского райо-*

на учитывалась разница в правовом положении отделов, состоящих на бюджете, и хозрасчетных. Помимо этого в поле зрения руководящих работников были введены действующие на территории района организации и предприятия, относящиеся к объектам областной государственной собственности (наблюдение и контроль).

К основным направлениям деятельности и вопросам ведения первого заместителя Главы администрации района отнесены: архитектура, промышленно-гражданское строительство; дорожное хозяйство; топливно-энергетический комплекс; транспорт; электро- и почтовая связь; жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство; охрана труда и противопожарная безопасность. Из бюджетных отделов за ним закреплены отдел главного архитектора, отдел строительства, транспорта, связи и жилищно-коммунального хозяйства, отдел по труду, технике безопасности и противопожарной охране. Из хозрасчетных подразделений — предприятие жилищно-коммунального хозяйства, отдел капитального строительства, бюро технической инвентаризации. Кроме того, он следит за деятельностью местных отделений областных предприятий — «Воронежавтодор», газово-эксплуатационной службы, «Воронежтоппром» и др. Он же возглавляет комиссии по предупреждению и ликвидации последствий по чрезвычайным ситуациям в системе гражданской обороны, подготовке объектов к работе в осенне-зимний период, безопасности дорожного движения.

Основные направления деятельности и вопросы ведения заместителя Главы администрации по социальным вопросам: образование; здравоохранение; культура; молодежная политика; социальная защита населения; физкультура и спорт; взаимодействие с общественными организациями; средства массовой информации. Из бюджетных отделов за ним закреплены отдел по образованию, отдел по культуре, отдел по социальной защите населения, комитет по физической культуре и спорту, комитет по делам молодежи. Из хозрасчетных подразделений — центр занятости населения, спортивно-техническое общество, Дом молодежи. Одновременно он наблюдает за территориальным медицинским объединением местного подчинения, районной аптечной системой, музыкальными школами, Березовским сельскохозяйственным колледжем, Большеверейским СПТУ и возглавляет комиссии: жилищную; по делам несовершеннолетних; по восстановлению прав реабилитированных жертв политических репрессий; по регистрации репатриантов; эвакуационную в системе гражданской обороны.

Заместитель Главы администрации по экономике занимается экономической и инвестиционной политикой, торговлей, платными услугами, защитой прав потребителей, управлением муниципальным имуществом, статистической отчетностью, общественными фондами, материальными и природными ресурсами, кредитно-финансовой деятельностью, денежным обращением. Он курирует комитет экономики, отдел финансов, отдел по торговле, платным ус-

лугам и защите прав потребителей, наблюдает за районным отделением статистики и казначейством. На его попечении общественные фонды: медицинского страхования, пенсионного, социального страхования, занятости населения; предприятия и организации: райпо, сахарный завод, фабрика художественной керамики, Воронежский мехлесхоз, Борский мебельный комбинат (областная собственность). Он же возглавляет комиссии по банковской деятельности, повышению устойчивости функционирования объектов экономики в мирное время и в особый период и др.

Основные направления деятельности и вопросы ведения заместителя Главы администрации и начальника управления сельского хозяйства: агропромышленный комплекс; использование земельных ресурсов; охрана окружающей среды и природных ресурсов; охота и рыболовство; лесное хозяйство. Он куратор отделов и служб управления сельского хозяйства. Он контролирует также комитет по земельной реформе и землеустройству; комитет по охране окружающей среды и природных ресурсов; госохотинспекцию; общество охотников и рыболовов; госсеминаспекцию; научно-исследовательские учреждения; станции защиты растений и ветеринарную; ветбаклабораторию; госплемслужбу. Под его наблюдением находятся сельскохозяйственные предприятия и фермерские (крестьянские) хозяйства, а также перерабатывающие предприятия. Сверх того, он возглавляет комиссию по борьбе с сорной растительностью и районную службу по защите животных и растений в системе гражданской обороны.

Заместитель Главы администрации — руководитель аппарата: координирует организационную деятельность органов местного самоуправления; контролирует исполнение решений районного Собрания, постановлений и распоряжений районной администрации; оказывает помощь поселковой и сельским администрациям, муниципальным Советам в совершенствовании форм организационно-массовой работы; организует делопроизводство в администрации района; взаимодействует с районным Собранием по организационным вопросам; организует учет руководящих кадров, подготовку предложений по их подбору, подготовке и расстановке; организует работу по рассмотрению обращений и приему граждан; отвечает за организационно-техническое обеспечение и хозяйственное обслуживание районного Собрания и администрации района. Он курирует регистрацию актов гражданского состояния, телекоммуникационную связь, архивное дело, нотариат. В его ведении отдел по координации деятельности органов местного самоуправления, общий отдел, архивный отдел, отдел ЗАГС, юридический отдел, нотариальная контора. Он возглавляет административную комиссию.

Этот перечень дает полное представление обо всех структурных подразделениях районной администрации. Кроме того, он подтверждает, что районная администрация не отгораживается от деятельности, которую ведут на территории района не подчиненные

ей предприятия, учреждения и организации. Речь в данном случае идет об обеспечении комплексного социально-экономического развития территории, то есть об осуществлении полномочия, предусмотренного подп. 4 п. 2 ст. 6 Федерального закона.

3. Содержание этого пункта ст. 17 соответствует положению Европейской хартии о местном самоуправлении о том, что органы местного самоуправления должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление. Прямой запрет на образование органов местного самоуправления и назначение их должностных лиц органами государственной власти и государственными должностными лицами является существенной правовой гарантией правила, содержащегося в Хартии.

До недавнего времени, до принятия Федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления, законами некоторых субъектов Российской Федерации допускались нарушения приведенного правила, хотя оно соответствовало общим конституционным нормам о местном самоуправлении, самостоятельном решении вопросов местного значения. Особенно острой стала проблема правового положения финансовых отделов районных и городских муниципальных образований, которые по традиции входили в единую союзную, республиканскую (РСФСР), а затем федеральную систему финансовых органов, возглавляемую Министерством финансов и состоящую на федеральном бюджете. Это были органы, через которые не только определялись доходы и расходы местных Советов, проводилась налоговая политика на местах, но вокруг которых вращалась вся деятельность местных органов власти. Находясь в полной финансовой зависимости от центральных органов, местные Советы фактически не могли самостоятельно решить ни одного сколько-нибудь существенного дела, требовавшего больших или малых денежных затрат.

Положением о Министерстве финансов, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 1994 г. "Об утверждении Положения о Министерстве финансов Российской Федерации"¹ устанавливалось, что министерства финансов республик, финансовые управления в краях и областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах входят в единую систему органов государственного управления финансами в Российской Федерации. В этом положении ничего не говорилось о финансовых органах в городах и районах. Однако уже постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1994 года "Об изменении и признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации в связи с приняти-

¹ СЗ РФ, 1994, № 19, ст. 2211.

ем Конституции Российской Федерации”¹ признаны утратившими силу постановлением Совета Министров РСФСР от 24 мая 1972 г. “Об утверждении Положения о финансовом отделе исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся и Положения о финансовом отделе исполнительного комитета городского, районного в городе Совета депутатов трудящихся”. Смысл этих решений состоял в том, чтобы дать возможность самим муниципальным образованиям формировать свои финансовые органы.

Тем не менее Закон Иркутской области “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Иркутской области”, принятый 10 февраля 1995 г., установил, что Главное финансовое управление и финансовые управления в городах и районах области составляют систему органов управления финансами Иркутской области. Главное финансовое управление области направляет и координирует деятельность финансовых управлений в городах и районах. Начальник Главного финансового управления области определяет предельную численность работников финансовых управлений городов и районов в пределах выделенных ассигнований. Положения о финансовых управлениях районов и городов утверждаются начальником Главного финансового управления области по согласованию с главами исполнительных органов соответствующих территорий. Тем самым Закон вступил в противоречие со ст. 12 и 13 Конституции Российской Федерации, согласно которым местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют свой бюджет.

Учитывая это, мэр г. Иркутска подал исковое заявление в областную суд о признании недействительной ст. 32 упомянутого Закона Иркутской области. Суд удовлетворил иск, а Верховный Суд РФ отклонил кассационную жалобу администрации и Законодательного Собрания Иркутской области на решение Иркутского областного суда и оставил решение Иркутского суда без изменения².

Таким образом, районные и городские муниципальные образования имеют теперь свои финансовые отделы. Вместе с тем государство тоже может решать свои задачи в финансовой сфере на территории городов и районов. Необходимо, чтобы соблюдались единые общегосударственные принципы бюджетного планирования, гарантировалось выполнение технико-экономических нормативов бюджетной деятельности, укреплялось денежное обращение на соответствующих территориях и т. д. Но тогда государственные областные структуры могут создать государственные финансовые

¹ СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 190.

² См. об этом: Государство и право, 1996, № 3.

подразделения в городах и районах, которые будут действовать параллельно с самоуправленческими. Целесообразно ли это? Вряд ли. Поэтому практика пошла по другому пути. Законами некоторых субъектов Российской Федерации городским и районным отделам поручается выполнение некоторых государственных полномочий в бюджетно-финансовой сфере, причем деятельность этих органов в определенной части финансируется из бюджета субъекта Федерации, то есть в конечном счете — из федерального бюджета.

Статья 18. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

1. Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

2. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

3. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

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

4. Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

5. Уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

6. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации.

7. Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления

на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

8. Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

1. Эта часть комментируемой статьи содержит общую норму, провозглашающую, во-первых, гарантированность условий для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица и, во-вторых, защиту их прав, чести и достоинства. **Гарантии** могут быть правовыми, организационно-правовыми и социальными. Кроме того, федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации призвано определить **меры охраны прав, чести и достоинства** указанных лиц. Их личность защищена, как и личность любого гражданина Российской Федерации. Однако, будучи выборными лицами, представляющими интересы многих людей, они должны пользоваться особой защитой со стороны прежде всего правоохранительных, а также других органов, в том числе самих органов местного самоуправления — представительных и исполнительно-распорядительных.

2. Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления **не может быть меньше двух лет**. Это существенная гарантия эффективной деятельности указанных лиц. Опыт местных Советов, избиравшихся, как известно, на два года, показал, что люди, впервые попавшие в состав этих органов, начинали осваивать новые для них полномочия лишь к концу первого года своей депутатской деятельности и субъективно были готовы к активной работе только на второй год, то есть на пороге ухода из Совета. Вот почему законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований определяют, как правило, четырехлетний срок полномочий депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления (см. комментарий к ст. 16).

Принципиально важное значение имеет норма о том, что установленный **срок полномочий** депутатов и других выборных должностных лиц местного самоуправления **не может быть изменен в течение текущего срока полномочий**. Если речь идет об увеличении этого срока, налицо нарушение прав граждан на самоуправление: они избирали депутатов и должностных лиц на определенный срок, имея в виду возможность после окончания этого срока реализовать свое право быть избранными на равных основаниях с другими. Если делаются попытки уменьшить срок полномочий, это не-

льзя не связать с ограничением пассивного избирательного права уже избранных граждан.

Необходимо при этом учитывать особые обстоятельства, которые могут быть вызваны непрстой политической обстановкой. Именно такая ситуация сложилась вокруг исчерпывающих свой срок полномочий представительных органов, сформированных до принятия Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Заменить их на новые в соответствии с требованиями этого закона оказалось сложным делом. Однако важно то, что сроки избрания новых представительных органов изменены Законом Российской Федерации, а не установлены произвольно административным путем. Таким образом, эта трансформация полномочий осуществлена с достаточной степенью легитимности.

3. В этом пункте говорится о том, **когда начинаются и прекращаются полномочия** депутата, члена выборного органа и выборного должностного лица местного самоуправления. Главный смысл содержащихся здесь норм состоит в том, чтобы обеспечить непрерывность функционирования важнейших органов местного самоуправления, формируемых на определенный срок.

Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления начинаются со дня его избрания. Старый орган еще действует, он может собираться на сессии, но вновь избранный депутат уже начинает работу в своем округе, знакомится с документами, принятыми представительным органом прежнего созыва. И только когда депутаты нового созыва собираются на свою первую сессию, прекращаются полномочия депутатов, избранных несколькими годами ранее. Нельзя в этой связи признать соответствующими Федеральному закону нормы некоторых уставов, согласно которым полномочия депутатов прекращаются в день официального объявления результатов выборов представительного органа (г. Хабаровск).

Имеет существенный практический смысл норма ч. 2 комментируемого пункта о том, что полномочия выборного должностного лица местного самоуправления начинаются со дня вступления его в должность, а не со дня выборов, и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного должностного лица. В ряде мест в период с момента выборов и до вступления в должность совершается особая процедура, оформляющая вступление лица в должность. В Уставе г. Астрахани, например, определено, что мэр города вступает в должность не позднее чем на пятнадцатый день после избрания. При вступлении в должность он принимает присягу на заседании городского Совета: "Клянусь верно служить жителям города, добросовестно выполнять возложенные на меня высокие обязанности мэра города Астрахани, уважать и защищать права и свободы человека, соблюдать Конституцию Российской Федерации, законы Российской Федерации и Астраханской области, Устав города Астрахани". Полномочия прежнего мэра прекращаются именно с этого момента.

4. Согласно уставам муниципальных образований глава муниципального образования и глава администрации осуществляют свои **полномочия на постоянной основе**. Если даже в уставе ничего об этом не говорится, резонно предположить, что чрезвычайно широкий круг обязанностей этих выборных должностных лиц невозможно сочетать с другой работой. Сказанное касается данных должностных лиц почти во всех муниципальных образованиях, кроме небольших сельских и городских поселений, где они могут действовать на непостоянной основе; право определять порядок осуществления их полномочий Федеральный закон предоставляет самим муниципалитетам.

То же самое относится к председателям представительных учреждений (если председателем не является глава муниципального образования — он же глава местной администрации). В небольших сельсоветах, поселках, городах они обычно работают на внештатных началах. Согласно уставам ряда крупных муниципальных образований (где в представительных органах председательствует глава муниципального образования) на постоянной основе работает также заместитель председателя или секретарь представительного органа.

Что касается депутатов, то законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации (если в них есть нормы о статусе депутата) и уставы муниципальных образований обычно устанавливают порядок, согласно которому депутаты работают, как правило, на непостоянной основе. В то же время часть депутатов может по решению соответствующего представительного органа осуществлять свою деятельность на постоянной основе. В уставах некоторых муниципальных образований прямо указывается, что на профессиональной основе действуют председатели постоянных комиссий. «Непрофессиональный» статус депутатов связан с тем, что они тратят на работу в представительном органе сравнительно мало времени. Не будучи связаны постоянной службой в муниципалитете, депутаты сохраняют подход ко всем делам, которыми приходится заниматься представительному органу, адекватный подходу самих избирателей. У них свежий, непосредственный взгляд на проблемы местной жизни, doskonaльные знания того, как исполняются решения муниципалитета, насколько они эффективны, в чем их следует подкорректировать.

Тем не менее уставы некоторых муниципальных образований закрепляют правила, в соответствии с которыми все депутаты работают на постоянной профессиональной основе (г. Воронеж). Это не делает из них чиновников, находящихся в отношениях субординации со своим начальником, который может в приказном порядке давать им поручения, налагать на них дисциплинарные взыскания и т. д. Депутат остается депутатом — выборным лицом, обладающим статусом, отличным от статуса других работников муниципальных органов. При этом законы субъектов Федерации и уставы

муниципальных образований налагают на них некоторые ограничения, отличающие их от депутатов-непрофессионалов. По Закону “О местном самоуправлении в Вологодской области”, например, депутат-профессионал может заниматься иной трудовой (служебной) деятельностью только с согласия представительного органа. Согласия не требуется для занятия научной, преподавательской, литературной или иной творческой деятельностью.

5. Отзыв депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица местного самоуправления — это санкция против указанных лиц, ненадлежащим образом выполняющих свои обязанности. Если применительно к членам парламента она концептуально неприемлема по причине отсутствия у парламентариев императивного мандата и в связи с тем, что парламентарии осуществляют волю всех граждан, а не только избирателей соответствующего округа (если они избирались по одномандатным округам), то по отношению к депутатам и другим выборным лицам *местного самоуправления* ее осуществление вполне оправданно. Местное самоуправление — это свободная самоорганизация населения городов и сел, и избиратели вольны в выборе путей и способов воздействия на тех, кому они доверяют вести дела местного сообщества. Отзыв — мера демократическая. Логично, что судьбу депутата и выборного должностного лица решают те, кто его выбирал. И тут не нужны посредники в лице каких-то органов, которые могут “более обоснованно”, “квалифицированно” определить, годится депутат или выборное должностное лицо для продолжения выполнения своих обязанностей или нет. В муниципальных образованиях вся деятельность депутатов и ответственных должностных лиц — на виду у населения, ее результаты находятся под постоянным наблюдением избирателей, и именно избиратели — самые добросовестные и беспристрастные судьи и оценщики всего сделанного и не сделанного теми, кого они облекли ответственными полномочиями.

Устанавливать или нет право отзыва — решают сами муниципальные образования. Как следует из комментируемой статьи, единственное ограничение для этого предусмотрено Федеральным законом. Сначала согласно Закону субъектом Российской Федерации должна быть определена возможность введения права отзыва муниципальными образованиями. Это может быть сделано в конституции республики или уставе края или области, законе о местном самоуправлении или другом законе субъекта Российской Федерации. Например, в Уставе Иркутской области (ст. 43) право отзывать избранных представителей определено как одно из составляющих права граждан на участие в местном самоуправлении. В Воронежской, Читинской, Вологодской, Саратовской и других областях об этом праве говорится в законах о местном самоуправлении. Речь в них идет именно о возможности муниципальных образований устанавливать право отзыва выборных представителей. При этом далеко не все муниципальные образования ею воспользовались.

Там же, где это право введено, оно должно осуществляться в соответствии с порядком, регламентированным законами субъектов Российской Федерации. Некоторые муниципальные образования, используя правило, содержащееся в ст. 57 настоящего Закона (см. комментарий к этой статье), приняли положения о порядке отзыва депутатов представительных органов (например, в Астрахани — в качестве приложения к Уставу города). Однако в большинстве случаев муниципальные образования либо пользуются при отзыве уже принятым в соответствующем субъекте Российской Федерации законом о порядке отзыва выборных лиц, либо ждут принятия такого закона.

В Воронежской области, например, действует Избирательный кодекс, предусматривающий не только выборы депутатов муниципальных представительных органов, глав местной администрации и иных выборных лиц, но и их отзыв. Депутаты представительного органа или выборные должностные лица муниципального образования отзываются избирателями, если они не оправдали их доверия в результате невыполнения своих обязанностей или нарушения Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава области и областного законодательства, а также Устава данного муниципального образования.

Инициатива граждан по поводу отзыва реализуется путем сбора подписей под заявлением о проведении голосования по отзыву. Сбор подписей осуществляется лицом или группой лиц, выступивших с данной инициативой. Срок сбора подписей не должен превышать 60 дней со дня уведомления соответствующей избирательной комиссии об инициативе отзыва.

Если в этот срок не было собрано требуемое число подписей или лицо, в отношении которого возбуждалась процедура отзыва, в установленном порядке не было отозвано, повторно процедура отзыва в отношении данного лица не может быть возбуждена ранее чем через год.

Решение о проведении голосования по отзыву депутата принимается соответствующим представительным органом местного самоуправления. Этот орган обязан назначить голосование, если в поддержку предложения об отзыве собрано не менее 5 процентов подписей избирателей соответствующего одномандатного либо многомандатного округа. Голосование по отзыву главы администрации местного самоуправления либо иного выборного должностного лица назначается, если собрано не менее 5 процентов подписей жителей соответствующего муниципального образования, обладающих активным избирательным правом.

Перед принятием решения представительный орган может организовать проверку правомочности инициативы по проведению голосования об отзыве и подписных листов.

Голосование по отзыву выборных лиц местного самоуправления проводится в срок не ранее 40 и не позднее 60 дней со дня

принятия соответствующего решения представительным органом местного самоуправления.

Инициаторы проведения голосования не позднее десяти дней с момента его назначения вносят на счет соответствующей избирательной комиссии в качестве залога денежную сумму из расчета 5 минимальных месячных размеров оплаты труда на 1000 избирателей, установленных федеральным законом на день внесения закона. Не допускается перечисление на указанную цель средств со счетов государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций, а также безналичных средств. При нарушении инициаторами отзыва установленных сроков внесения залога представительный орган принимает решение об отмене голосования.

В случае, если в результате голосования выборное лицо не будет отозвано, залоговая денежная сумма расходуется на покрытие затрат избирательной комиссии, связанных с проведением голосования. В случае отзыва выборного лица указанная сумма возвращается инициаторам проведения голосования после официального опубликования его результатов.

Расходы, связанные с подготовкой и проведением голосования по отзыву, производятся за счет средств бюджета соответствующего муниципального образования. Расходы, связанные с агитацией по вопросу отзыва, возмещаются за счет средств фондов, образуемых в соответствии с нормами, закрепленными Кодексом, инициаторами проведения голосования по отзыву, а также лицами, в отношении которых возбуждена процедура отзыва. При формировании фондов размеры поступающих в них средств устанавливаются соответственно размерам поступлений в избирательные фонды кандидатов при проведении выборов.

На основании протоколов всех участковых комиссий избирательная комиссия подводит итоги голосования. Решение за отзыв считается принятым, если в голосовании приняли участие избиратели, обладающие активным избирательным правом, числом не менее установленного избирательной системой, по которой проводились выборы, и в результате голосования за отзыв отдали свои голоса более половины граждан, принявших участие в голосовании, но не менее того числа избирателей, которые проголосовали за это лицо на выборах.

6. В этом пункте речь идет о **правовом регулировании статуса депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица** местного самоуправления. Прежде всего это касается депутата — как члена представительного органа, принимающего самые важные для данного муниципального образования решения. Основное содержание статуса депутата раскрывается в комментируемом Федеральном законе и законах субъектов Российской Федерации. То же самое относится к выборным должностным лицам местного самоуправления. В настоящее время в законодательстве наиболее подробно определен статус депутатов представительных органов мест-

ного самоуправления. В Федеральном законе закреплены его важные черты, в частности условия депутатской неприкосновенности (см. комментарий к п. 7 данной статьи), которые в силу конституционного распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами могут быть определены только на федеральном уровне. Основное содержание полномочий депутата устанавливается на уровне субъектов Федерации. Причем этот вопрос в субъектах Российской Федерации может регулироваться различными правовыми способами.

Ряд норм, относящихся к статусу депутатов, содержится в законах почти всех субъектов Федерации о местном самоуправлении. Но в одном законе этих норм больше, чем в другом, степень полноты и конкретности статуса депутата в разных законах неодинакова. В некоторых из них, например в Законе «О местном самоуправлении в Вологодской области», содержится специальный раздел «Основы правового положения депутата представительного органа местного самоуправления» и указание на то, что правовое положение депутата более полно и конкретно определяется в Уставе муниципального образования. Между тем одновременно в Вологде принимается специальный Закон «Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления в Вологодской области», в котором права и обязанности депутата излагаются более детально, чем в Законе о местном самоуправлении. По-видимому, такой порядок нуждается в определенных изменениях.

В других законах о местном самоуправлении наряду с некоторыми нормами, относящимися к статусу депутата, прямо указано, что статус депутата определяется в специальном законе данного субъекта Российской Федерации. И даже в тех субъектах Федерации, чьи законы о местном самоуправлении не содержат указаний на специальные законы о статусе депутатов, последние, как правило, либо уже изданы, либо готовятся к изданию. Кроме того, подробные разделы о правах и обязанностях депутатов содержатся во многих уставах муниципальных образований или регламентах работы представительных органов местного самоуправления.

К сожалению, такой подход отсутствует в отношении статуса выборных должностных лиц. Помимо норм, касающихся их статуса, которые содержатся в законах о местном самоуправлении, имеются лишь отдельные нормы в других законах субъектов Федерации. Но специальных законов по этому вопросу в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации нет, отсутствует и намерение быстрее их принять, — об этом можно судить по планам ближайших законопроектных работ законодательных органов ряда субъектов Федерации. Подготовка таких законов там не предусмотрена,* хотя потребность в них очевидна.

Возможно, опережающие темпы разработки законов о статусе депутата объясняются тем, что в этой области уже имеется законодательный опыт: законы, регламентирующие статус депутатов мест-

ных Советов, действовали на союзном уровне и на уровне РСФСР, и в них немало норм, которые используются в новых законах о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления. Кроме того, издан Федеральный закон о статусе депутата Государственной Думы, нормы которого могут существенно помочь в осмыслении правового положения депутатов местных представительных органов. Что же касается статуса глав местного самоуправления или местной администрации, то это должности новые по своему правовому наполнению, и требуется накопить соответствующую практику, чтобы подготовить высококачественные законы об их правах и обязанностях, организационных, материально-финансовых и других условиях деятельности.

Законодательство, как субъектов Российской Федерации, так и федеральное, большое значение придает регламентированию несовместимости мандата депутата представительного органа местного самоуправления с занятием другой деятельностью. Речь идет не о депутатах, работающих в представительном органе на постоянной основе (см. комментарий к п. 4 данной статьи), а обо всех других депутатах. "Принцип несовместимости" связан с конституционным положением о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, с необходимостью гарантировать свободу, самостоятельную деятельность депутата, независимую ни от каких влияний, которые возможны, если одновременно исполняются обязанности на другой должности, наконец, с потребностью в эффективной работе депутата.

Из содержания ст. 97 Конституции Российской Федерации следует, что депутат представительного органа местного самоуправления не может быть одновременно депутатом Государственной Думы. Согласно Федеральному закону от 31 июля 1995 г. "Об основах государственной службы Российской Федерации"¹ депутатом представительного органа местного самоуправления не вправе быть государственный служащий независимо от того, занимает он высшие, главные или иные государственные должности. В соответствии с Законом "О прокуратуре Российской Федерации" в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 г. не могут быть членами выборных органов местного самоуправления прокуроры и следователи органов прокуратуры (которые тоже являются государственными служащими и в этом плане подпадают под общее правило, установленное Законом "Об основах государственной службы").

В законах субъектов Российской Федерации тоже определяется несовместимость мандата депутата представительного органа местного самоуправления с занятием другой должности. Например, в Законе "О местном самоуправлении в Воронежской области" закреплено, что депутатами не могут быть судьи, прокуроры, депута-

¹ СЗ РФ, 1995, № 31, ст. 2990.

ты иных представительных органов власти и местного самоуправления, должностные лица соответствующего исполнительного органа: глава администрации, его заместители, руководители структурных подразделений и их заместители, за исключением тех случаев, когда должностные лица исполнительного органа назначаются из состава депутатов представительного органа в соответствии с уставом (положением) муниципального образования. Легко заметить, что закон субъекта Федерации, с одной стороны, сужает круг лиц, не имеющих право быть депутатом (только прокуроры — но не следователи, должностные лица органов местного самоуправления — но не государственных органов), а с другой стороны, расширяет этот круг (судьи, те же должностные лица органов местного самоуправления). Поэтому содержание принципа несовместимости депутатского мандата следует рассматривать с учетом действия как закона субъекта Федерации, так и федеральных законов.

Законы субъектов Российской Федерации о статусе депутатов представительных органов местного самоуправления значительное внимание уделяют правам депутата на заседаниях представительного органа. Депутат имеет право: избирать и быть избранным в комиссии и на соответствующие должности в представительном органе местного самоуправления; высказывать мнение по персональному составу создаваемых представительным органом местного самоуправления органов и кандидатурам должностных лиц, избираемых, назначаемых или утверждаемых представительным органом местного самоуправления; предлагать вопросы для рассмотрения представительным органом местного самоуправления; вносить проекты правовых актов для рассмотрения на заседаниях представительного органа местного самоуправления; вносить предложения и замечания по повестке дня, по порядку рассмотрения и существу обсуждаемых вопросов, поправки к проектам постановлений, решений и другим актам органа местного самоуправления; вносить предложения о заслушивании на заседании представительного органа местного самоуправления внеочередного отчета или информации любого органа или должностного лица, подотчетного или подконтрольного органу местного самоуправления; ставить вопрос о недоверии составу образованных или избранных представительным органом местного самоуправления органов или избранным, назначенным или утвержденным им должностным лицам; участвовать в прениях, задавать вопросы докладчикам и председательствующему на заседании, требовать ответа, выступать с обоснованием своих предложений и по мотивам голосования, давать справки; оглашать на заседаниях представительного органа местного самоуправления обращения граждан, имеющие, по его мнению, общественное значение.

Конкретизируя контрольные права представительного органа по отношению к администрации, законы регламентируют право депутатского запроса. Например, в Законе «Об основах статуса де-

путата Вологодской области” говорится: депутат или группа депутатов имеют право внести на рассмотрение органа местного самоуправления обращение непосредственно к органам местного самоуправления, главе местного самоуправления, а также к руководителям расположенных на территории местного самоуправления государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций. Такое обращение вносится в письменной форме и оглашается на заседании органа местного самоуправления. Если указанное обращение касается фактов нарушения государственными органами, органами местного самоуправления или должностными лицами Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации или Вологодской области, постановлений и других актов органов местного самоуправления, то орган местного самоуправления может признать его депутатским запросом и включить в повестку дня своего заседания. Государственные органы, органы местного самоуправления или должностные лица, к которым обращен запрос, обязаны в месячный срок дать устный или письменный ответ, оглашаемый на заседании органа местного самоуправления. Депутат вправе дать оценку ответу на запрос. По результатам рассмотрения запросов органом местного самоуправления может быть принято постановление. Запрос, ответ на него и постановление органа местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и интересы граждан местного сообщества, подлежат обязательному опубликованию в местной прессе.

Закон определяет права и обязанности депутата и в его избирательном округе. Там ему обеспечиваются необходимые условия для работы. По его просьбе органы и должностные лица местного самоуправления безвозмездно выделяют помещение, извещают граждан о времени и месте предстоящей встречи с депутатом, оказывают другую необходимую помощь.

Депутат рассматривает поступившие к нему предложения, заявления и жалобы граждан, принимает меры к их правильному и своевременному разрешению соответствующими органами и должностными лицами, ведет личный прием граждан, изучает общественное мнение, вносит предложения в органы местного самоуправления, а при необходимости и в другие государственные или общественные органы.

В Законе “О статусе депутата представительного органа местного самоуправления в Воронежской области” устанавливается, что по вопросам своей депутатской деятельности депутат представительного органа местного самоуправления на территории муниципального образования пользуется правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами органов государственной власти области, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений. Вмешательство депутата в хозяйственную деятельность предприятий, учреждений, в процессуальную деятельность органов

дознания и следствия, судов и арбитражных судов по находящимся в их производстве делам не допускается.

Действующие на соответствующей территории органы государственной власти области, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения, организации, должностные лица, к которым обратился депутат по вопросам, связанным с его депутатской деятельностью, обязаны дать депутату ответ на его обращение или предоставить запрашиваемые им документы или сведения безотлагательно.

В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительной проверки или дополнительного изучения каких-либо вопросов вышеуказанные руководители органов и должностные лица обязаны сообщить об этом депутату в трехдневный срок со дня получения обращения депутата. Окончательный ответ представляется депутату не позднее 14 дней со дня получения письменного обращения депутата.

В Законе Воронежской области определено также, что депутат представительного органа местного самоуправления обязан отчитываться перед избирателями округа о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы в сроки, установленные правовыми актами, принятыми представительным органом местного самоуправления. По требованию избирателей может быть проведен внеочередной отчет депутата. Под требованием о проведении отчета необходимо собрать не менее 1% подписей от числа избирателей данного избирательного округа.

7. Этот пункт комментируемой статьи посвящен **неприкосновенности депутатов, других выборных должностных лиц**. Неприкосновенность — одна из важнейших правовых гарантий их деятельности, позволяющая им действовать, не опасаясь незаконного преследования и привлечения к ответственности. При толковании данного пункта надо иметь в виду, что речь в нем идет об уголовной ответственности. При административном правонарушении, в том числе таком, за которое налагается административное взыскание, в частности в судебном порядке, по любому гражданскому делу (например, о возмещении ущерба, причиненного какому-либо предприятию, взыскании алиментов на содержание детей и др.) депутат и другое выборное должностное лицо несет ответственность перед судом на общих основаниях с другими гражданами.

Далее, депутат и другое выборное должностное лицо местного самоуправления пользуются иммунитетом только на территории соответствующего муниципального образования. Вне этой территории иммунитет не действует.

Для привлечения к уголовной ответственности депутатов представительных органов местного самоуправления не требуется согласия соответствующего представительного органа. Достаточно согласия прокурора соответствующего субъекта Российской Федерации.

Привлечение к уголовной ответственности — одна из стадий уголовного судопроизводства. Ей предшествует возбуждение уголовного дела. Для возбуждения уголовного дела и начала следствия против депутата или другого выборного должностного лица местного самоуправления по факту преступления согласие прокурора не требуется.

8. Пребывание депутатов и членов выборных органов местного самоуправления, осуществляющих свои полномочия на постоянной основе, а также выборных должностных лиц местного самоуправления на указанных должностях ограничивается относительно коротким сроком. А потому важно, чтобы после окончания этого срока человек не остался безработным, чтобы не ухудшились условия его трудовой деятельности. Для этого Федеральный закон устанавливает правило, в соответствии с которым законами субъектов Российской Федерации указанным лицам должны быть определены соответствующие **социальные гарантии**.

Для депутатов такие гарантии устанавливаются нередко в законах о статусе депутата представительного органа местного самоуправления. Например, в соответствующем Законе Воронежской области определено, что депутат представительного органа местного самоуправления, избранный в его органы для работы на постоянной основе, по своему желанию может быть уволен с прежнего места работы. Увольнение депутатов производится в указанный ими срок по п. 5 ст. 29 КЗоТа (перевод работника, с его согласия, в представительный орган местного самоуправления) либо по ст. 31 КЗоТа (увольнение по инициативе работника, в связи с переходом на работу в представительный орган местного самоуправления).

Увольнение депутатов из числа военнослужащих и других категорий граждан, служба которых регулируется уставами и положениями, для работы на постоянной основе в представительном органе местного самоуправления производится в порядке, установленном федеральным законодательством.

Срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, работающего в его органах на постоянной основе, засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или на службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему в его органах на постоянной основе, по окончании срока его полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или, с его согласия, на другом предприятии, в учреждении, организации.

По решению руководителя предприятия, учреждения, организации с работником, принятым на должность, ранее занимаемую

депутатом, может заключаться срочный трудовой договор на весь период выполнения депутатом своих полномочий в представительном органе местного самоуправления или его органах на постоянной основе. Трудовой договор с таким работником расторгается со дня возвращения депутата на прежнюю работу.

Депутаты представительного органа местного самоуправления из числа военнослужащих и других категорий граждан, служба которых регулируется уставами и положениями, работающие в представительном органе местного самоуправления или его органах на постоянной основе, по окончании срока депутатских полномочий продолжают службу в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Депутату представительного органа местного самоуправления, работающему на постоянной основе, выплачивается заработная плата в размере, установленном представительным органом местного самоуправления.

Социальные гарантии для выборных должностных лиц определяются в специальных законах субъектов Российской Федерации или в законах о местном самоуправлении, причем в ряде случаев состав должностных лиц, которым гарантируются социальные льготы, в некоторых субъектах Российской Федерации расширяется по сравнению с Федеральным законом. Например, Законом "О местном самоуправлении в Омской области" социальные гарантии устанавливаются не только выборным должностным лицам, но и их заместителям, руководителям структурных подразделений местной администрации и их аппарата. Здесь указывается, что эти должностные лица после освобождения от должности получают пособие в размере прежней заработной платы (с учетом индексации) до устройства на новое место работы в течение года со дня ухода с должности в следующих случаях:

а) неизбрания или назначения на должность после окончания срока полномочий (таким образом, срок работы невыборных должностных лиц связывается со сроком полномочий выборных органов и их должностных лиц);

б) упразднения должностей в связи с изменением административно-территориального деления, структуры органа местного самоуправления, реорганизации и ликвидации;

в) удовлетворения заявления о добровольной отставке должностных лиц представительного органа или местной администрации, если они проработали в этой должности не менее года.

В случае, если на новом месте работы указанные должностные лица получают заработную плату размером ниже прежней, то производится доплата (с учетом индексации), но не более одного года со дня ухода с должности. Оплата производится из средств местного бюджета. При этом за ними сохраняется непрерывный трудовой стаж, если перерыв между днем прекращения работы в должности и днем поступления на новое место работы не превысил одного года.

Представительный орган местного самоуправления вправе установить дополнительные социальные гарантии для перечисленных в комментируемой статье лиц, которые предоставляются за счет средств местного бюджета. Акт о дополнительных гарантиях не может вступить в силу в отношении лиц, занимающих свои должности в момент принятия такого решения.

Надо полагать также, что дополнительные социальные гарантии вряд ли могут предоставляться из бюджета, основанного на дотациях. Только в благополучном муниципальном образовании, где бюджет составляется без дотаций и где имеются доходы сверх предусмотренных, возможны траты на дополнительные социальные гарантии должностных лиц.

Надо к тому же иметь в виду, что социальные гарантии не могут согласно Закону Омской области распространяться на должностных лиц в случаях: отзыва лица с занимаемой должности в представительном органе; отзыва главы местной администрации с занимаемой должности; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении указанных лиц.

Конечно, социальные гарантии депутатам и выборным должностным лицам местного самоуправления не сводятся к гарантиям их трудовых прав после окончания срока полномочий. Социальные гарантии призваны обеспечивать эффективную работу указанных лиц на своих должностях. Здесь немалое значение имеет обеспеченность жильем, помещением для работы, медицинским, бытовым обслуживанием и т. д. Обо всем этом говорится в соответствующих законодательных актах субъектов Российской Федерации.

Например, в Законе "Об основах статуса депутата (выборного представителя) местного самоуправления в Вологодской области" определяется, что депутату, осуществляющему депутатскую деятельность на постоянной основе и не имеющему постоянного места жительства в населенном пункте, где расположен орган местного самоуправления, по его заявлению органом местного самоуправления в течение двух месяцев предоставляется на условиях договора найма жилая площадь для проживания с членами семьи, которую он обязан освободить не позднее одного месяца со дня прекращения депутатских полномочий. Жилая площадь, занимаемая депутатом и членами его семьи по постоянному месту жительства, на этот период бронируется.

Статья 19. Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты. Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию

указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

2. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

1. Из содержания этого пункта комментируемой статьи следует, что в регулировании вопросов, связанных с принятием правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, участвуют субъекты Российской Федерации. В соответствии с законами субъектов Федерации муниципальные образования определяют соответствующие реквизиты своих правовых актов, полномочия по их изданию и процедуру их принятия. Такой порядок обеспечивает необходимое единство правовой системы каждого субъекта Федерации, способствует организации правотворческого процесса в муниципальных образованиях, позволяет поставить его на рациональную основу. Определяя в своих законах общие ориентиры муниципального правотворчества, субъекты Российской Федерации помогают муниципальным образованиям более квалифицированно и точно урегулировать в своих уставах довольно сложные вопросы.

К сожалению, далеко не во всех законах о местном самоуправлении субъектов Федерации данным вопросам уделено должное внимание. Есть законы, которые в соответствии с Федеральным законом закрепляют наименование и виды правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию этих актов, порядок их принятия и вступления в силу. Действуют также законы, где определена только часть из перечисленных вопросов. Вместе с тем есть и такие, где вообще ничего не сказано о том, как принимать правовые акты органам и должностным лицам местного самоуправления. В лучшем случае указывается, что это должно найти отражение в уставах муниципальных образований, но в некоторых законах даже такое указание отсутствует. В свою очередь вопреки прямым установлениям Федерального закона уставы некоторых муниципальных образований тоже не полностью регулируют названные вопросы, предоставляя их более тщательную разработку регламентам соответствующих муниципальных органов.

В тех законах и уставах, где вопросы муниципального правотворчества рассматриваются достаточно подробно, подходы к их решению неодинаковы. Что касается наименования актов представительных органов, тот тут наблюдается относительное единство. В большинстве случаев они именуются решениями и постановлениями. Кроме того, в ряду актов представительных органов называются резолюции, заявления, обращения (руководитель представительного органа издает по вопросам организации работы представительного органа распоряжения). Глава муниципального образова-

ния, главы администраций издают согласно большинству законов и уставов постановления и распоряжения, руководители структурных подразделений — приказы (в некоторых уставах добавляются правила и инструкции).

Существует четкое различие между актами нормативными, устанавливающими общеобязательные правила более или менее длительного действия, и ненормативными — правоприменительными, индивидуальными. Причем в одном законе нормативные акты представительных органов называются решениями, ненормативные — постановлениями, а в другом — наоборот. Что касается актов глав муниципальных образований и глав администраций, то здесь относительное единство: нормативные акты называются постановлениями, ненормативные — распоряжениями.

В некоторых законах и уставах закрепляется перечень вопросов, по которым представительные органы обязательно должны принимать акты, оформляемые как нормативные документы (“местные законы”). Например, согласно Закону “О местном самоуправлении в Омской области” исключительно в виде решений (нормативных актов) издаются акты представительного органа муниципального образования по вопросам организации местного самоуправления, местного бюджета, местных налогов и сборов, коммунальных платежей, муниципальной собственности и землепользования. Тем самым подчеркивается значение этих вопросов, юридическая сила принимаемых по ним решений.

В законах и уставах содержатся положения, определяющие субъектов правотворческой инициативы прежде всего в отношении актов представительных органов. Как правило, это депутаты, глава муниципального образования, главы администраций, органы территориального общественного самоуправления, население (в особом порядке, определяемом уставом, — см. комментарий к ст. 25).

Дополняя этот перечень, Устав г. Омска называет Законодательное собрание Омской области. Поскольку право нормотворческой инициативы предполагает обязательное рассмотрение внесенного проекта, указанное дополнение привносит в отношения между областным Законодательным собранием и представительными органами местного самоуправления области оттенок субординации, что противоречит конституционному положению о том, что эти органы не входят в систему органов государственной власти, к которым относится Законодательное собрание Омской области.

Важно заметить, что в ряде уставов введены ограничения на инициативу решения тех или иных вопросов представительными органами. Например, в Уставе г. Тюмени устанавливается, что рассмотрение и принятие нормативных правовых актов представительным органом по вопросам бюджета, налогов, сборов, по иным финансовым вопросам осуществляется по представлению Главы города (мэра) (п. 3 ст. 41). Сходное правило содержалось в “Положении об основах организации местного самоуправления в Российской

Федерации на период поэтапной конституционной реформы”, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации”¹. Однако комментируемый Закон по-иному определяет полномочия представительного органа местного самоуправления. Согласно ст. 15 (см. комментарий к этой статье) право представительного органа утверждать местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы безусловно и не содержит никаких ограничений. Поэтому представление Главы города по этим вопросам как предварительное условие их рассмотрения представительным органом не соответствует требованиям Федерального закона.

Согласно законодательству субъектов Федерации администрация муниципального образования разрабатывает и вносит на утверждение представительного органа местный бюджет. Но эта формула, внешне сходная с приведенной выше, существенно от нее отличается. По сути дела в первом случае мы имеем дело с разрешительным (со стороны административного органа) порядком утверждения местного бюджета, а во втором — с нормальным разделением труда в бюджетном планировании.

По сравнению с Тюменью в Ярославле установили более мягкий разрешительный способ утверждения бюджета. Здесь, во-первых, определили перечень вопросов, которые могут быть рассмотрены не по представлению высшего должностного лица, а при наличии его заключения по проектам решений. Во-вторых, по-иному сформулировали и сам перечень. Это проекты решений представительного органа по вопросам введения (отмены) налогов и сборов, освобождения от их уплаты, установления и изменения финансовых обязательств муниципального образования, установления размеров расходов, покрываемых за счет бюджета муниципального образования. Возможно, авторы Устава г. Ярославля стремились обеспечить более квалифицированный, профессиональный подход к решению ряда экономических дел. Однако документально закрепленное, это стремление, по крайней мере в части своей, тоже не согласуется с Федеральным законом, а именно — в части установления налогов и сборов и размеров расходов, покрываемых за счет бюджета. Что касается налогов и сборов, то право их установления представительным органом, как указано выше, прямо закреплено Федеральным законом. В свою очередь расходы, покрываемые за счет бюджета, — это неотъемлемая часть бюджета, право утверждения которого в целом опять-таки принадлежит исключительно и безусловно представительным органам муниципального образования.

На основе анализа законов и особенно уставов ряда муниципальных образований можно сделать вывод о соотношении актов представительных органов, глав муниципальных образований и глав

¹ САПП РФ, 1993, № 44, ст. 4188.

администраций, о юридической силе этих актов. В одном случае (законы Воронежской и Омской областей) устанавливается, что правовые акты местной администрации **не могут противоречить** актам, принятым соответствующим представительным органом. В другом (Устав г. Хабаровска) определяется, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации) издаются **в соответствии** с решениями представительного органа. В третьем (г. Ярославль) указывается, что акты главы муниципального образования (он же глава администрации — мэрии) издаются только **во исполнение** законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и законов субъекта Федерации. Но вместе с тем этот глава руководит администрацией, выполняющей исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения муниципального образования. В конечном счете получается, что акты представительных органов обладают большей юридической силой, чем акты глав муниципальных образований и глав администраций. При этом у представительных органов нет права отмены актов глав муниципальных образований и глав администраций. Таким образом, на соотношение актов органов местного самоуправления в какой-то мере проецируется соотношение актов органов государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации.

Влияние федеральных порядков видно и на процедуре принятия актов представительных органов местного самоуправления. Здесь, как и в парламенте, установлено открытое и тайное голосование. Причем голосование может быть поименным. По определенным вопросам решение принимается простым или квалифицированным большинством голосов от общего числа депутатов, от числа избранных депутатов или присутствующих на заседании. Решения подписываются председателем представительного органа или главой муниципального образования (главой администрации) или обоими должностными лицами (г. Нижний Новгород).

Решения подписываются председателем представительного органа там, где глава муниципального образования не входит в состав представительного органа или где глава вообще не избирается. В этом случае решение вступает в силу после подписания. Однако законом и уставом может быть установлено право главы муниципального образования или главы администрации (там, где нет главы муниципального образования) возратить решение для повторного рассмотрения представительным органом. Законы некоторых субъектов Российской Федерации различают это право и право отклонения правовых актов, принятых представительным органом (право вето), главой муниципального образования или главой администрации. Право опротестования актов представительного органа по Закону "О местном самоуправлении в Омской области" относится только к тем актам, которые адресованы местной администрации. Они могут быть опротестованы главой администрации в

двух случаях: если противоречат законодательству или недостаточно обеспечены финансовыми, материально-техническими и организационными средствами.

Протест с необходимыми обоснованиями вносится в письменной форме в соответствующий представительный орган не позднее пяти дней со дня принятия решения представительным органом. При этом действие опротестованного решения приостанавливается.

Представительный орган отклоняет протест главы местной администрации, если за опротестованное решение проголосует не менее чем две трети от числа избранных депутатов данного представительного органа. В этом случае решение представительного органа вступает в силу в срок, указанный представительным органом, и не может быть опротестовано повторно главой администрации. Если решение представительного органа опротестовано по мотивам его противоречия действующему законодательству, глава местной администрации после отклонения его протеста вправе обжаловать решение представительного органа в суд. Если в течение месяца протест главы администрации не будет отклонен представительным органом, опротестованное решение считается отмененным.

Если право возврата решений устанавливается Законом как обязательное для всех муниципальных образований, в которых глава администрации не обладает правом подписи актов, принимаемых представительным органом, то право отклонения (вето) определяется в качестве условия, действующего там, где оно предусматривается уставом муниципального образования. А уставы предусматривают право вето главы местной администрации тогда, когда он по уставу подписывает акты, принимаемые представительным органом. В этом случае принятый представительным органом акт в определенный уставом срок (по Уставу г. Омска — не позднее пяти дней со дня принятия) направляется главе администрации. В течение не более чем семи дней после поступления правового акта глава администрации может возвратить его для повторного рассмотрения в представительный орган. При этом глава администрации не ограничен в своем праве тем, что акт представительного органа должен быть адресован местной администрации. Он, как и в случае с описанной процедурой возврата, может не подписать акт по мотивам несоответствия его действующему законодательству или невозможности исполнения в силу недостаточной финансовой или материальной обеспеченности.

Если после этого представительный орган повторно примет правовой акт в прежней редакции или с учетом всех или отдельных поправок, предложенных для рассмотрения главой администрации, большинством не менее двух третей голосов от числа избранных депутатов, он подлежит безусловному подписанию главой администрации в течение трех дней и опубликованию (обнародованию).

Вводя право главы муниципального образования или местной администрации возвращать акты представительного органа для

повторного рассмотрения, законы субъектов Российской Федерации и уставы муниципальных образований по сути воспроизводят на уровне местного самоуправления элементы системы “сдержек и противовесов”, характерные для федерального уровня и уровня субъектов Федерации, где действует принцип разделения властей. От установления этого местного права вето вполне можно было отказаться, если иметь в виду возможность судебной и прокурорской защиты законности принимаемых представительными органами решений. Но речь идет о праве опротестовывать решения, так сказать, “незрелые”, необоснованные с экономической точки зрения. И тут содержание права местного вето оказывается более объемным, чем аналогичное право на более высоких уровнях. Это связано, как отмечалось выше (см. комментарий к ст. 16), со стремлением упрочить позиции исполнительно-распорядительных органов по отношению к органам представительным. Во многих случаях продолжают действовать традиции недоверия к работоспособности, а то и к политической позиции представительных органов.

Преодолеть вето главы администрации двумя третями голосов депутатов — дело нелегкое. Но иные уставы этим не ограничиваются. Они вводят норму в три четверти голосов для того, чтобы представительный орган мог отстоять свое решение (г. Хабаровск), что заранее обрекает этот орган на послушание главе администрации. Правда, есть и другая крайность, когда вето главы администрации может быть преодолено голосованием одной трети депутатов (г. Астрахань), что фактически превращает в формальность право главы администрации и главы муниципального образования возвращать акты представительных органов на повторное голосование.

Законы о местном самоуправлении субъектов Российской Федерации, регламентирующие право отлагательного вето глав муниципальных образований и местной администрации по отношению к актам представительных органов местного самоуправления, не определяют особенностей применения этого права на разных уровнях самоуправления. Фактически же оно вводится в большинстве случаев уставами крупных городов, где отношения между представительными органами и органами администрации подчас приобретают политическую окраску, а разногласия по практическим вопросам местного самоуправления гипертрофируются и возводятся на уровень социальных противоречий. В малых городах, поселках, сельсоветах (сельских округах, волостях) такие отношения возникают редко. Здесь все на виду, вопросы решаются, как правило, на сугубо деловой основе, а потому уставы этих муниципальных образований в большинстве случаев не содержат право вето глав администраций. Обходятся без него подчас и уставы крупных городов и районов. Более того, в уставах некоторых районов предусматривается возможность представительного органа, осуществляющего контроль за деятельностью администрации, обращаться к главе администрации с предложениями о внесении изменений и дополнений в акты администрации или

об их отмене. В любом случае за представительным органом остается право обжалования актов администрации в судебном порядке (город-район Борисоглебск Воронежской области).

Регулируя порядок принятия актов выборных должностных лиц и органов местной администрации, уставы ряда муниципальных образований определяют обязанность соответствующих органов и должностных лиц направлять их в установленный срок представительным органам (г. Воронеж), что очень важно для выполнения представительным органом своей функции контроля за деятельностью органов администрации.

В некоторых уставах перечисляются вопросы, по которым органы местной администрации должны принимать решения в форме постановлений, то есть в правовой форме, установленной для нормативных актов (г. Воронеж, Ногинский район Московской области). Устанавливается правило, по которому нормативные акты, принятие которых относится к компетенции администрации, утверждаются главой муниципального образования с указанием о порядке введения их в действие (г. Астрахань). Постановления должностных лиц и органов местной администрации вступают в силу, как правило, с момента их подписания (г. Хабаровск, Астрахань) или с момента их опубликования (г. Ярославль).

2. Этот пункт воспроизводит норму Конституции (ч. 3 ст. 15), смысл которой в защите прав граждан Российской Федерации. Правило, содержащееся в этом пункте, предполагает, что **нормативные акты** органов местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, **должны быть обязательно опубликованы**, для того чтобы вступить в силу.

Перечень вопросов, по которым нормативный акт органов местного самоуправления можно признать затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, достаточно широк. Это все акты, которые конкретизируют и устанавливают порядок осуществления прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в гл. 2 Конституции Российской Федерации, и касаются порядка ознакомления граждан с документами и материалами органов местного самоуправления, затрагивающими их права и свободы (ст. 24 Конституции), порядка выборов в органы местного самоуправления и порядка участия граждан в референдуме (ст. 32 Конституции), условий бесплатного предоставления жилья малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилье (ст. 40 Конституции), порядка бесплатного оказания медицинской помощи в муниципальных учреждениях здравоохранения (ст. 41 Конституции) и т. д. Органы местного самоуправления могут устанавливать дополнительные права граждан и гарантии их обеспечения. Естественно, что решения по этим вопросам тоже должны публиковаться в официальном порядке.

Практически в большинстве законов субъектов Федерации о местном самоуправлении и уставов муниципальных образований

предусмотрено осуществление данной нормы. Причем по форме это сделано неодинаково. Там, где все акты органов местного самоуправления вступают в силу после их опубликования, группа актов по указанным вопросам специально не выделяется. Она выделяется при таких условиях, когда общий порядок вступления в силу принимаемых решений иной и разнообразней.

Формула о вступлении в силу актов органов местного самоуправления после их опубликования не означает, что они начинают действовать в день их опубликования или на следующий день. Могут быть обстоятельства, требующие перерыва между моментом опубликования актов и вступлением их в силу. Поэтому в некоторых уставах закрепляются сроки вступления в силу актов после их обнародования. Например, в Уставе г. Тюмени определено, что соответствующие акты мэра города вступают в силу по истечении 10 дней с момента публикации. В ряде уставов говорится, что данные документы начинают действовать с момента их официального опубликования, если иное не оговорено в самом документе.

Уставы крупных городов определяют, что до сведения населения соответствующие решения доводятся через местные средства массовой информации, иногда — и путем публикации в городских бюллетенях актов местного самоуправления и вступают в силу с даты их опубликования в этих официальных изданиях (г. Хабаровск). Аналогичная ситуация и с уставами районов: в них указывается на необходимость публикации в районных муниципальных средствах массовой информации.

Сложнее обстоит дело в малых городах, поселках, сельсоветах, где нет своих СМИ. В уставах этих муниципальных образований отсутствуют указания на то, каким путем публикуются акты, затрагивающие права, свободы и обязанности гражданина и человека. На практике тексты решений, как правило, вывешиваются в местах, определенных для такой информации: вблизи здания местной администрации, на специальных стендах, размещенных там, где обычно бывает многолюдно, и т. д.

Статья 20. Органы местного самоуправления — юридические лица

Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Юридическое лицо — это условный термин для определения правового положения организаций, участвующих в гражданско-правовых отношениях, то есть имущественных и связанных с ними преимущественных отношениях, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников.

В ряду **главных признаков** юридического лица решающим является **имущественная обособленность**. Согласно ст. 48 Гражд-

данского кодекса Российской Федерации, юридическое лицо “имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество”. Второй признак юридического лица — **самостоятельная имущественная ответственность**. Третий — **самостоятельное выступление в гражданском обороте от своего имени**. И четвертый — **организационное единство**, то есть обладание устойчивой структурой.

В соответствии с положениями о юридическом лице, содержащимися в части первой Гражданского кодекса, органы местного самоуправления, как и любые другие юридические лица, приобретают и осуществляют гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей при заключении договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. В качестве юридических лиц органы местного самоуправления выступают на равных началах со своими контрагентами, что предполагает отсутствие со стороны этих органов местного самоуправления властного воздействия на контрагентов. Органы местного самоуправления могут быть истцами и ответчиками в суде, иметь печати, штампы, бланки со своей символикой, расчетный, валютный и другие счета в банковских учреждениях.

Согласно положениям Гражданского кодекса правовой режим органов муниципальных образований — юридических лиц приравнивается к общему режиму юридических лиц с определенными изъятиями. Так, к ним не могут применяться общие правила, регламентирующие создание и ликвидацию юридических лиц. В отличие от других юридических лиц, отвечающих по своим обязательствам всем принадлежащим им имуществом, в состав аналогичного имущества органов муниципальных образований не включается имущество, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, допускается в случаях, предусмотренных законом (п. 1 ст. 126 ГК РФ).

Органы местного самоуправления не могут быть участниками полных товариществ и полными товарищами в товариществах на вере. Они не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товариществах на вере, если иное не установлено законом.

В соответствии с комментируемым Законом правами юридического лица органы местного самоуправления наделяются уставами муниципальных образований. Однако на практике они определяются в качестве юридических лиц законами субъектов Российской Федерации. Например, Законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Ярославской области” юридическими лицами определено Собрание представителей и администрация муниципальных образований, в то время как в Уставе

г. Ярославля эти нормы отсутствуют. В сущности, вопреки положению Федерального закона закон субъекта Федерации подменил Устав муниципального образования, ограничив тем самым его полномочия. В других случаях органы местного самоуправления наделяются правами юридического лица законами субъектов Российской Федерации и в соответствии с этими законами — уставами муниципальных образований (Омская область), что тоже не вполне соответствует норме Федерального закона. Полностью этому Закону отвечает практика ряда муниципальных образований, уставы которых самостоятельно наделяют соответствующие органы правами юридического лица (Воронежская область).

Статья 21. Муниципальная служба

1. Лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими.

2. Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статусе муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом.

3. Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, в соответствии с законодательством о государственной службе.

1. В пункте 1 настоящей статьи дается определение **муниципального служащего** как лица, работающего на должностях в органах местного самоуправления. **Должность муниципальной службы** — это муниципальная должность с установленным кругом обязанностей по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц денежным содержанием за счет средств местного бюджета, замещаемая на постоянной профессиональной основе путем заключения трудового договора.

2, 3. **Правовая регламентация муниципальной службы** осуществляется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и Федеральным законом. В соответствии с п. 17 ст. 4 настоящего Закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации отнесено регулирование основ муниципальной службы. К настоящему времени разработан проект федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации”, одобренный Государственной Думой. Согласно этому проекту в состав полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области муниципальной службы входит принятие и изменение федеральных законов об основах муниципальной службы, контроль за их соблю-

дением, принятие федеральных программ развития муниципальной службы, регулирование и защита прав граждан на равный доступ к муниципальной службе, установление порядка судебной защиты и судебная защита прав местного самоуправления в области муниципальной службы, регулирование и установление ответственности муниципальных служащих за нарушение законов, установление и обеспечение федеральных гарантий для муниципальных служащих и др.

К полномочиям субъектов Российской Федерации в данной области отнесено принятие и изменение законов субъектов Российской Федерации, контроль за их соблюдением, принятие территориальных программ развития муниципальной службы, установление и обеспечение гарантий субъекта Российской Федерации для муниципальных служащих, установление соотношения должностей муниципальной службы и должностей государственной службы субъекта Российской Федерации.

Муниципальные образования регулируют статус служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, требования к должностям этой службы в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации. Они занимаются организацией муниципальной службы, установлением и обеспечением гарантий муниципальных образований для муниципальных служащих.

Нормативными правовыми актами или уставом муниципального образования должности муниципальной службы подразделяются в соответствии с законом на группы: высшие и главные должности, устанавливаемые уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации, ведущие и старшие, устанавливаемые нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с его уставом и законами субъекта Российской Федерации, и младшие, устанавливаемые нормативными актами муниципального образования на основе его устава.

Согласно порядку, урегулированному законами субъектов Федерации на основе федеральных законов, муниципальным служащим присваиваются квалификационные разряды по результатам квалификационного экзамена или аттестации. Смысл их в том, чтобы определить, соответствует ли уровень профессиональной подготовки муниципальных служащих требованиям, предъявляемым к должностям муниципальной службы в соответствии с квалификацией должностей муниципальной службы.

Проект федерального закона определяет права, обязанности муниципального служащего, а также ограничения, связанные с этой службой. В частности, муниципальный служащий не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; быть депутатом Государственной Думы Российской Федерации, законодательного (предста-

вительного) органа субъекта Российской Федерации, представительного органа местного самоуправления; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию; получать гонорары за публикации и выступления в качестве муниципального служащего; получать от физических и юридических лиц вознаграждения, связанные с исполнением им должностных обязанностей и др.

За успешное исполнение муниципальным служащим должностных обязанностей, продолжительную и безупречную службу, выполнение заданий особой важности и сложности он получает различные поощрения. В то же время за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальным служащим возложенных на него обязанностей (должностной проступок) на муниципального служащего могут налагаться дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, строгий выговор, предупреждение о неполном служебном соответствии, увольнение.

Муниципальному служащему гарантируются условия работы, обеспечивающие исполнение им должностных обязанностей; денежное содержание и иные выплаты, предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами муниципального образования; ежегодный оплачиваемый отпуск; медицинское обслуживание его самого и членов его семьи, в том числе после выхода на пенсию; защита его самого и членов его семьи в порядке, установленном законом, от насилия, угроз, других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей и др.

Минимальный должностной оклад муниципального служащего не может быть ниже минимального должностного оклада государственного служащего соответствующего субъекта Российской Федерации. Максимальный его оклад не может превышать максимальный должностной оклад государственного служащего соответствующего субъекта Российской Федерации. Ежегодный оплачиваемый отпуск устанавливается продолжительностью не менее тридцати календарных дней. В области пенсионного обеспечения на муниципального служащего в полном объеме распространяются права государственного служащего в Российской Федерации, устанавливаемые федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

В стаж муниципальной службы муниципального служащего, дающий право на получение надбавки за выслугу лет, право на получение ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет, право на назначение пенсии за выслугу лет и других выплат в соответствии с федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами

муниципального образования, включается время работы на должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях и государственных должностях.

Стаж муниципальной службы муниципального служащего приравнивается к стажу государственной службы государственного служащего. Время работы на должностях муниципальной службы, выборных муниципальных должностях засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе.

При поступлении на муниципальную службу, а также при ее прохождении не допускается установление каких бы то ни было прямых или косвенных ограничений или преимуществ в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям.

Гражданин не может быть принят на муниципальную службу или занимать должность муниципальной службы в случаях: признания его недееспособным или ограничено дееспособным решением суда, вступившим в законную силу; лишения его права занимать должности муниципальной службы в течение определенного срока решением суда, вступившим в законную силу; наличия подтвержденного заключением медицинского учреждения заболевания, препятствующего исполнению им должностных обязанностей; близкого родства или свойства с муниципальным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и т. д.

Гражданин поступает на муниципальную службу на условиях трудового договора, заключаемого на неопределенный срок, на срок полномочий депутата представительного органа местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления или на иной срок, предусмотренный уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации.

Право граждан на равный доступ к муниципальной службе обеспечивается конкурсом на замещение вакантной должности муниципальной службы. Конкурс проводится среди граждан, подавших заявление об участии в нем. Он проводится конкурсной комиссией в порядке, установленном нормативным правовым актом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и федеральным законом.

Проект устанавливает ряд других норм, регулирующих муниципальную службу, в частности особенности правового регламентирования отдельных вопросов, связанных со статусом депутата, члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления, осуществляющих на постоянной основе деятельность на выборных муниципальных должностях. На этих лиц распространяются гарантии и ограничения,

связанные с муниципальной службой. Причем на члена выборного органа местного самоуправления и выборное должностное лицо местного самоуправления, избранных представительным органом из своего состава и осуществляющих на постоянной основе деятельность на выборных муниципальных должностях, не распространяется запрет быть депутатом представительного органа местного самоуправления (см. комментарий к ст. 18).

На депутата, осуществляющего на постоянной основе деятельность на выборной муниципальной должности во фракции, депутатской группе и иных формированиях политических партий и общественных объединений, действующих в представительном органе местного самоуправления согласно уставу муниципального образования, не распространяются запреты, установленные для муниципального служащего, использовать свое служебное положение в интересах политических партий и общественных объединений, а также образовывать в органах местного самоуправления структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

До принятия федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» действуют принятые в некоторых субъектах Российской Федерации законы о муниципальной службе, нормы о муниципальной службе, содержащиеся в законах субъектов Федерации о местном самоуправлении, нормы уставов муниципальных образований, регулирующие вопросы муниципальной службы, положения о муниципальной службе, принятые в некоторых муниципальных образованиях. С принятием федерального закона об основах муниципальной службы законы и разделы в законах субъектов Российской Федерации и в уставах муниципальных образований должны быть приведены в соответствие с этим федеральным законом.

Впредь до принятия названного федерального закона на муниципальных служащих в соответствии со ст. 60 комментируемого Федерального закона распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих (см. комментарий к ст. 60).

Глава IV

Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления

Статья 22. Местный референдум

1. По вопросам местного значения может проводиться местный референдум.

2. Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

3. В местном референдуме имеют право участвовать все граждане, проживающие на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом. Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

4. Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

5. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Если для его реализации требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

6. Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

1. В данной статье регламентируется использование одной из основных форм прямого волеизъявления граждан — **местного референдума**. Референдум — это голосование населения соответствующего муниципального образования по наиболее важным вопросам жизни города, района, поселка, сельсовета и т. д. В законах о местных референдумах, принятых в ряде субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований приводится примерный перечень таких вопросов. Это устав муниципального образования, формы осуществления местного самоуправления, структура органов местного самоуправления, изменение границ муниципальных образований, планы и программы развития территорий, запрещение строительства и эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде, отчуждение и приобретение объектов муниципальной собственности и другие вопросы местного значения, отнесенные Конституцией, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации к ведению местного самоуправления.

Некоторые законы субъектов Российской Федерации устанавливают правило, по которому отдельные вопросы не могут выноситься на референдум. Например, в Законе «О местном референдуме в Ивановской области» определено, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы, относящиеся к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления. Такой запрет трудно признать обоснованным. Если иметь в виду, что местное самоуправление по определению предполагает решение во-

просов местного значения самим населением в формах, которые оно считает наиболее подходящими в данных условиях, то ограничение указанных возможностей вряд ли оправданно. В этом отношении местный референдум отличается от референдумов, проводимых на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации.

2. На местный референдум выносятся вопросы, решение которых по закону требует выяснения воли жителей данного города, района, поселка и т. д. (например, структура органов местного самоуправления или изменение границ муниципального образования) либо имеет целью объединение противоречивых интересов различных групп населения и выяснение воли большинства. Вместе с тем возможны ситуации, в которых местное сообщество призывается в качестве арбитра при возникновении споров, противоречий и неодинаковых подходов к важнейшим проблемам у представительного органа и главы муниципального образования или у главы администрации: несмотря на то, что каждый из них обладает собственной компетенцией, механизмы разделения труда срабатывают не всегда должным образом, к тому же существуют и проблемы, которые должны решаться при полном согласии разных органов.

Федеральный закон при всех условиях **предоставляет право обратиться к мнению сообщества только представительному органу**, хотя последний делает это как по собственной инициативе, так и по требованию населения. Поэтому следует признать противоречащими Федеральному закону установления законов субъектов Федерации и уставов муниципальных образований, закрепляющие правило, в соответствии с которым местный референдум может назначаться не только представительным органом, но и главой муниципального образования (г. Пермь и др.).

В процедуре назначения местного референдума различаются стадии оформления инициативы проведения референдума и принятия решения о его проведении. Если референдум проводится по собственной **инициативе представительного органа**, то эта инициатива должна быть проявлена определенным числом депутатов. В одном случае это не менее одной трети депутатов (Закон Вологодской области), в другом — не менее половины депутатов (Закон Воронежской области). Само решение о проведении референдума принимается согласно ряду законов субъектов Федерации и ряду уставов муниципальных образований двумя третями голосов депутатов.

Второй субъект инициативы — само население муниципального образования. Других Федеральный закон не предусматривает. Расширение этого закрытого перечня законами субъектов Федерации или уставами муниципальных образований неправомерно. Поэтому вряд ли можно признать приемлемым дополнение его главой администрации (г. Астрахань, Хабаровск), органами местного самоуправления (не только представительными), законодательным (представительным) органом и главой администрации субъекта Российской Федерации (Ивановская область).

Инициатива населения оформляется согласно законам ряда субъектов Российской Федерации и уставам муниципальных образований путем создания инициативной группы с определенным числом членов, которая обращается в соответствующий орган местного самоуправления (необязательно представительный) с ходатайством о своей регистрации. Орган местного самоуправления, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям закона и устава муниципального образования, в течение установленного короткого срока принимает решение о регистрации инициативной группы или отказывает в ней. Основанием для отказа в регистрации может быть только нарушение группой закона и устава. Отказ по мотивам нецелесообразности не допускается, причем инициативная группа вправе обжаловать отказ в суд.

С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа может собирать подписи в поддержку инициативы о проведении местного референдума. Подписи собираются посредством их внесения в подписные листы, содержащие формулировку вопроса (решения), предлагаемого к вынесению на референдум. В правовых документах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований установлено разное количество подписей, необходимых для принятия решения о проведении референдума. В одном случае это 25 процентов жителей соответствующего муниципального образования (Воронежская область), в другом — десять процентов (Вологодская область) или пять процентов (г. Астрахань, Омск) и т. д.

Подписи, собранные в поддержку инициативы проведения референдума, поступают в представительный орган местного самоуправления, который в течение установленного срока принимает решение по данному вопросу. Это не право, а обязанность представительного органа: если в документах и при сборе подписей не был нарушен закон или устав, представительный орган должен назначить референдум, указав при этом содержание выносимого на него вопроса, дату проведения и меры, его обеспечивающие.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации установлено, что представительный орган может сам принять решение по вопросу, предложенному для вынесения на референдум, и тогда референдум не проводится.

Для его подготовки и проведения образуются муниципальная, участковые и при необходимости территориальные комиссии по проведению местного референдума. Процедура проведения референдума аналогична процедуре выборов (списки имеющих право на голосование, агитация, голосование в день проведения референдума, подсчет голосов участников голосования и т. д. См. комментарий к ст. 23).

3—4. Эти пункты определяют **демократические основы проведения референдума**. Согласно п. 3 все граждане, проживающие на территории муниципального образования и обладающие актив-

ным избирательным правом, могут принять в нем участие. В Российской Федерации активным избирательным правом (то есть правом избирать) пользуются граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет. Не имеют права избирать и, следовательно, участвовать в местном референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Это определено Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации"¹.

Федеральный закон устанавливает, что **граждане участвуют** в голосовании **непосредственно** (то есть без каких-либо промежуточных ступеней, без выборов лиц, голосующих затем на основе представительства, и т. д.) и **на добровольной основе**. Участие в референдуме является только правом, а не обязанностью граждан. Действия, направленные на то, чтобы принудить гражданина к участию или неучастию в референдуме, незаконны.

Волеизъявление граждан на референдуме является **свободным**. То есть каждый участник референдума голосует сообразно своему внутреннему убеждению. Какое-либо воздействие на свободное волеизъявление недопустимо².

Голосование на референдуме является **тайным**. Законы субъектов Федерации, уставы и другие акты органов муниципальных образований предусматривают целый ряд организационных гарантий, обеспечивающих тайну голосования.

5. В этом пункте говорится о **самостоятельном значении акта референдума** как непосредственного выражения воли граждан, имеющего обязательный характер. Чтобы стать таковым, решение на референдуме должно быть принято с соблюдением определенных условий. Во-первых, необходимо, чтобы сам референдум был признан состоявшимся согласно установленным параметрам и, во-вторых, чтобы решение принималось значительным числом граждан, не меньше минимума, определенного в законе или акте муниципального образования.

В законах субъектов Российской Федерации и актах муниципальных образований, как правило, устанавливается, что референдум считается состоявшимся, если в голосовании приняло участие не менее половины граждан, имеющих право на участие в референдуме (в этом случае местный референдум по тому же вопросу может быть проведен не ранее чем через год). Однако в некоторых актах определено иное. Например, в Вологодской области референдум признается состоявшимся, если в нем приняло участие не менее одной трети избирателей, имеющих право голоса, в Ярославле — не менее 25 процентов избирателей города, в Хабаровске — не менее двух третей граждан, внесенных в списки для голосования.

¹ См.: Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". М., 1995. С. 17—18.

² Там же. С. 16.

Решение на референдуме считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании (Ивановская, Вологодская, Воронежская области, г. г. Тюмень, Астрахань и др.). В Хабаровске для принятия решения требуется не менее двух третей голосов участников. Если на референдум выносились альтернативные варианты решения и ни один из них не получил необходимого количества голосов, все варианты считаются отклоненными (Ивановская область).

Комментируемый закон устанавливает, что решение, принятое на референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами местного самоуправления. Таким образом, **решение, принятое на референдуме**, — это, как правило, **акт прямого и непосредственного действия**. Однако вполне возможны случаи, когда прямым голосованием принимается только принципиальное решение по тому или иному намерению муниципальных властей (“да” или “нет”), и далее для его реализации необходимо издать акт органа местного самоуправления. В некоторых уставах и регламентах представительных органов муниципальных образований указывается максимальный срок между референдумом и решением, которое должно быть принято по его результату.

Обычно в нормативных документах о местных референдумах говорится, что решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено только путем референдума. Более логичным является другое правило, содержащееся в законах некоторых субъектов Федерации, согласно которому решение, принятое на референдуме, изменяется или отменяется им же, если иное не предусмотрено в самом решении, принятом на референдуме (Воронежская область), а также правило о том, что решение, принятое на референдуме, может быть оспорено через суд и, если оно противоречит законодательству, признано судом недействительным.

Кроме обязательных решений, на референдуме могут быть приняты и такие, которые не носят императивного характера. В этом случае речь идет о так называемых **консультативных референдумах**, предусмотренных законами о местных референдумах некоторых субъектов Российской Федерации. “Для выяснения мнения населения муниципальных образований, — говорится в “Закоме о местном референдуме в Ивановской области”, — по вопросам объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления или изменения их границ и наименований, изменения административно-территориальных границ, необходимости введения местных налогов и сборов, отчуждения муниципальной собственности и по другим важным вопросам местного значения может проводиться консультативный референдум”. При этом полученные результаты не носят характера обязательных решений и учитываются органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии соответствующих правовых актов.

Консультативный референдум признается состоявшимся независимо от числа граждан, принявших в нем участие.

6. В данном пункте речь идет о **порядке правового регулирования** вопросов проведения местных референдумов. По смыслу содержащегося здесь правила этот вопрос находится в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Дело самих субъектов Российской Федерации решать, как распределять нормативный материал, посвященный местным референдумам, между их собственными актами, а также между актами субъектов Федерации, с одной стороны, и актами муниципальных образований — с другой.

На практике это решается по-разному. Вариант первый: часть наиболее общих норм содержится в законе о местном самоуправлении субъекта Федерации, а развернутое регулирование основных вопросов проведения референдумов осуществляется в специальных законах о местных референдумах. Это оптимальная схема. Вариант второй: в законах о местном самоуправлении ничего не говорится о порядке организации референдумов, но одновременно издается специальный закон о местных референдумах. Кроме того, в одном из субъектов Российской Федерации — Воронежской области — принят Избирательный кодекс области (см. комментарий к ст. 20), включающий регулирование процедуры местных референдумов. В некоторых субъектах Федерации (Республика Карелия, Свердловская область) одним законом устанавливается порядок проведения как местных референдумов, так и референдумов субъектов Федерации.

Обычно законы о местных референдумах субъектов Российской Федерации оставляют часть вопросов, связанных с порядком проведения местных референдумов, для регулирования актами муниципальных образований. И здесь тоже, как правило, не вся процедура содержится в уставах муниципальных образований. В ряде муниципальных образований принимаются свои Положения о местных референдумах, в которых детально расписывается, как проводить эти референдумы.

Статья 23. Муниципальные выборы

1. Выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

2. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации гарантируют проведение муниципальных выборов.

1. Данная статья устанавливает **демократические принципы муниципальных выборов** и закрепляет **обязательность обеспечения** на этих выборах установленных законом **избирательных прав граждан**.

Нормы этой статьи базируются на положениях Конституции, говорящих о праве граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления и о том, что не имеют права избирать и быть избранными только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32).

К числу федеральных законов, устанавливающих гарантии избирательных прав граждан, прежде всего относится Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации". В нем с точки зрения обеспечения избирательных прав граждан урегулированы важнейшие элементы избирательного процесса: создание избирательных комиссий, составление списков избирателей, образование избирательных округов и участков, выдвижение и регистрация кандидатов, финансирование выборов, предвыборная агитация, голосование и подведение итогов выборов, а также некоторые другие.

Помимо этого права граждан гарантируются в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, которые предусматривают уголовную и административную ответственность за нарушение порядка выборов. Проживание гражданина на определенной территории, являющееся основанием для включения его в список избирателей, устанавливается в соответствии с Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"¹.

2. Хотя установление избирательных прав граждан Российской Федерации и основных гарантий этих прав находится в ведении Российской Федерации, **определение конкретных процедур, обеспечивающих избирательные права граждан при выборах органов местного самоуправления, относится к ведению субъектов Российской Федерации**. Именно этому посвящен данный пункт комментируемой статьи. Здесь указана и правовая форма регулирования муниципальных выборов, а именно — **закон субъекта Российской Федерации**.

При этом надо иметь в виду, что в соответствии с Федеральным законом от 26 ноября 1996 г. "О внесении дополнения в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" могут устанавливаться **временные нормы**, которые регулируют правоотношения, отнесенные

¹ Ведомости РФ, 1993, № 32, ст. 1227.

Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления к ведению субъектов Российской Федерации¹. На основании этого акта Государственная Дума приняла “Временное положение о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления”, действующее до принятия в субъектах Российской Федерации соответствующих законов². Это “Временное положение” во многом расходится с Федеральным законом “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” (в порядке выдвижения кандидатов, образования избирательных фондов кандидатов, организации общественного контроля на выборах, ответственности кандидата за нарушения законодательства о выборах и др.). Соответствующие изменения в Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан не внесены. Таким образом, порядок проведения муниципальных выборов по законам субъектов Российской Федерации и по “Временному положению” будет неодинаков. В одних случаях (там, где субъекты Российской Федерации приняли свои законы) должны соблюдаться правила Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, а в других — нормы “Временного положения”. Участники выборов в разных субъектах Федерации будут обладать неодинаковыми процессуальными правами и возможностями. Это противоречит одному из важнейших принципов избирательного права — равенству условий и оснований участия в выборах избирателей. Однако так решил законодатель. И с этим придется считаться, пока во всех субъектах Российской Федерации не будут приняты свои законы о муниципальных выборах.

Законы субъектов Федерации о муниципальных выборах, принятые к настоящему времени, различаются по составу, виду и содержанию. Например, в Башкортостане и Воронежской области приняты избирательные кодексы, устанавливающие порядок выборов органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также порядок проведения референдумов (последний по сути вряд ли можно отнести к избирательному законодательству). К этим кодексам приближается по содержанию Закон “О выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления Вологодской области”: он также регулирует выборы областных органов государственной власти и органов местного самоуправления, хотя в нем и нет правил проведения референдумов. В большинстве случаев законы субъектов Федерации

¹ СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5500.

² СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5497.

определяют процедуру выборов органов местного самоуправления, включая представительные органы и глав муниципальных образований (Читинская, Иркутская, Костромская, Ивановская, Московская области и др.). Это наиболее рациональный вариант, позволяющий достаточно полно определить порядок выборов тех и других муниципальных органов, сократить число необходимых нормативных документов. В то же время в некоторых субъектах Федерации принимаются отдельные законы о выборах представительных органов и глав муниципальных образований (глав администраций).

Принятые законы определяют порядок выборов муниципальных органов либо исчерпывающим образом, либо предусматривая возможность разных подходов к их проведению и в этой связи — принятия органами муниципальных образований нормативных актов, учитывающих особенности выборов на своей территории в рамках законов соответствующих субъектов Российской Федерации.

Характерен Закон “О выборах в органы местного самоуправления Иркутской области”. В нем говорится, что нормативными правовыми актами органов местного самоуправления могут устанавливаться особенности подготовки и проведения выборов с учетом местных условий в пределах, предусмотренных данным Законом. Если нормативными актами органов местного самоуправления не регламентируется порядок подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления, выборы проводятся на основе настоящего Закона. Закон Иркутской области устанавливает возможность альтернативных решений по ряду вопросов избирательного процесса, что в принципе позволяет учесть специфику разных муниципальных образований. Вместе с тем в нем не соблюдена мера возможного делегирования прав муниципальным образованиям. Нельзя признать правомерными некоторые нормы Закона, наделяющие органы муниципальных образований полномочиями, которые идут вразрез с федеральным законодательством. Наиболее существенным нарушением является правило о том, что сроки избирательных действий по выборам в органы местного самоуправления, предусмотренные данным Законом, могут быть пропорционально уменьшены нормативными актами органов местного самоуправления до двух раз. Хотя сроки, закрепленные в Законе Иркутской области, и соответствуют срокам, содержащимся в Федеральном законе “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, уменьшенные вдвое, они существенно с этими сроками расходятся. Тем самым нарушается организационное обеспечение прав граждан избирать и быть избранными.

Более подробное определение избирательной процедуры в законах субъектов Российской Федерации, чем в федеральных законах, и прежде всего в Законе “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”, предполагает различные решения многих вопросов организации и проведения выборов. При этом на практике выявляются две группы таких решений. Обе

связаны с поиском оптимальных подходов к определению полномочий субъектов избирательного процесса и обстоятельств их участия в выборах, с учетом особенных условий в каждом субъекте Федерации. Но если одна согласуется с установлениями федеральных законов, то другая им противоречит.

Первая группа весьма обширна и затрагивает не только систему выборов, но и все стадии избирательного процесса, начиная с назначения выборов и кончая определением их результатов. В большинстве законов субъектов Российской Федерации устанавливается мажоритарная система выборов по одномандатным или многомандатным округам. Победившим в одномандатном округе считается кандидат, получивший относительное большинство голосов избирателей, участвовавших в голосовании. При этом в некоторых законах (Нижегородской, Воронежской, Ивановской, Костромской, Иркутской областей и др.) определено, что число голосов победившего кандидата должно превышать число голосов, поданных против всех кандидатов. В противном случае выборы признаются несостоявшимися. В Московской области выборы признаются несостоявшимися, если число голосов, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за всех кандидатов. Это правило точнее соответствует волеизъявлению избирателей.

В некоторых субъектах Федерации (например, в Саратовской области) усложняются условия победы кандидата, претендующего на должность главы муниципального образования. Он считается победившим, если набрал наибольшее по сравнению с другими претендентами число голосов, но не менее половины голосов избирателей, участвовавших в голосовании. Такой порядок делает выбор главы муниципального образования более легитимным, хотя при этом увеличивается и вероятность повторных выборов.

В отдельных субъектах Российской Федерации законы предоставляют муниципальным образованиям право самим определять систему выборов депутатов представительных органов. В Избирательном кодексе Воронежской области, например, предусматривается возможность применения не только мажоритарной системы, но и системы пропорционального представительства, смешанной и других. Есть и такие законы, которые допускают проведение двухтурового голосования при выборах глав муниципальных образований и других выборных должностных лиц и т. д.

Большинство законов субъектов Федерации определяют в качестве минимума участвующих в голосовании для признания выборов состоявшимися — 25 процентов от числа зарегистрированных в списках. Но есть и исключения. Например, в Иркутской области выборы считаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 35 процентов от числа избирателей, зарегистрированных по соответствующему избирательному округу.

Согласно законам ряда субъектов Российской Федерации (Нижегородская, Читинская, Московская области и др.) **выборы**

назначаются представительным (законодательным) органом субъекта Федерации. Законы тех субъектов Федерации, которые признают участие муниципальных образований в организации и проведении выборов, предоставляют право назначения выборов представительным или иным органам муниципальных образований в соответствии с их уставами (Вологодская, Воронежская, Ивановская области и др.). В Иркутской области выборы назначаются главой муниципального образования, если иное не определено органами местного самоуправления. При этом законы некоторых субъектов Российской Федерации определяют фиксированные сроки назначения выборов, что является дополнительной правовой гарантией их своевременного проведения. В большинстве случаев фиксированной датой очередных выборов является первое воскресенье после истечения срока полномочий выборных органов или должностных лиц местного самоуправления.

Учитывая специфику проведения выборов органов местного самоуправления там, где выборных органов не было, законы определяют порядок, по которому первые выборы назначаются представительными (законодательными) органами субъектов Федерации, а последующие — в соответствии с общими правилами. Такая же норма установлена законами ряда субъектов Федерации для муниципальных образований, в которых выборы уже проводились, но где еще не приняты уставы.

Чтобы гарантировать проведение выборов, законы некоторых субъектов Федерации определяют: если представительными или иными органами местного самоуправления выборы в установленный срок не назначаются, они назначаются соответствующей территориальной комиссией в первое воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия выборного органа местного самоуправления (Иркутская область), или избирательной комиссией субъекта Федерации в тот же срок (Ивановская область). Выборы могут быть назначены представительным (законодательным) органом субъекта Федерации — для органов и должностных лиц районов, городов областного значения; представительным органом местного самоуправления района, города областного значения — для органов и должностных лиц местного самоуправления сельского округа, поселка, города районного значения. Если представительный орган города областного значения, района не принимает своевременного решения — оно принимается представительным (законодательным) органом субъекта Федерации и для выборов низовых органов местного самоуправления (Московская область).

Для организации и проведения выборов законы субъектов Российской Федерации предусматривают создание **избирательных комиссий** — территориальных (соответствующих муниципальных образований), окружных и участковых. Законы некоторых субъектов Федерации устанавливают порядок, согласно которому в крупных по числу избирателей округах могут создаваться также терри-

ториальные комиссии, обслуживающие части территории округа. При выборах глав администраций окружные комиссии не создаются. Их функции выполняют территориальные избирательные комиссии. В принципе система комиссий при выборах органов местного самоуправления одинакова во всех субъектах Федерации. Вместе с тем **порядок формирования в них комиссий** имеет существенные особенности. Довольно часто встречается схема, по которой избирательные комиссии формируются представительными органами местного самоуправления на основе предложений общественных объединений и собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства (Нижегородская, Читинская, Московская области и др.). В то же время распространена и другая схема, когда территориальные комиссии создаются представительным органом местного самоуправления, окружные и участковые — соответственно территориальной и окружными (или только территориальной) избирательными комиссиями (Саратовская, Ивановская области и др.). Данный вариант предпочтительнее, поскольку способствует соблюдению принципа независимости избирательных комиссий.

Наряду с этим законы некоторых субъектов Федерации определяют “смешанный порядок” формирования комиссий, когда они создаются представительным органом, но по согласованию с соответствующей избирательной комиссией. Иногда закон вместо понятия “представительный” употребляет термин “выборный” орган, что дает возможность формирования комиссий также главой муниципального образования, если он выбирается населением или представительным органом. Такой порядок наименее демократичен, поскольку основан на единоличном решении. Действует также процедура, в соответствии с которой территориальная комиссия назначается представительным органом, окружные — на паритетных началах представительными и исполнительными органами, а участковые — выборными органами местного самоуправления (Вологодская область). Нельзя оспаривать право данного субъекта Федерации определять процедуру формирования избирательных комиссий, однако аргументы в пользу ее целесообразности подобрать трудно.

Большинство законов субъектов Российской Федерации предусматривают возможность неприятия в установленные сроки решений соответствующих органов об образовании избирательных комиссий, а также возможность отсутствия этих органов и устанавливают для данных обстоятельств альтернативный порядок формирования комиссий. “В случае, если представительный орган местного самоуправления, — говорится в Законе Нижегородской области, — не назначил состав территориальной избирательной комиссии в срок... или если на данной территории представительный орган местного самоуправления отсутствует, формирование территориальной комиссии производится вышестоящей избирательной комиссией (то есть областной)”. Соответственно действует территориальная комиссия в отношении окружных и окружные в отноше-

нии участковых. В законах других субъектов Федерации установлен либо аналогичный порядок, либо несколько иной, но также не допускающий “простоя” при создании органов, от которых зависит проведение выборов.

На стадии выдвижения кандидатов, в частности сбора подписей избирателей в поддержку кандидатов, выдвинутых непосредственно избирателями, законы субъектов Российской Федерации предлагают свои решения. Согласно ст. 19 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан максимальное количество подписей, необходимых для регистрации, не может превышать двух процентов от числа избирателей соответствующего избирательного округа. В ряде субъектов Федерации зафиксирована норма в один процент; есть законы, по которым нужно собрать два процента подписей избирателей. В некоторых случаях, устанавливая норму в два процента, законы одновременно ограничивают необходимое число подписей. Например, в Законе Ивановской области указывается, что в поддержку выдвижения кандидата надо собрать два процента, но не более 3000 подписей избирателей данного избирательного округа.

Чрезвычайно важна в процедуре выдвижения кандидата проверка собранных подписей избирателей в его поддержку. В Федеральном законе ничего не говорится об этой проверке и о том, как ее проводить. Эти вопросы регулируются применительно к муниципальным выборам специальными законами субъектов Российской Федерации. К сожалению, в указанных законах о проверке подписных листов, как правило, говорится весьма скупо. Отмечается лишь, что при возникновении у избирательной комиссии сомнений в достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, проводится их “проверка”, “соответствующая проверка”, “сплошная или выборочная проверка”. Только отдельные законы относительно подробно регламентируют этот контроль. В частности, в Избирательном кодексе Воронежской области содержится специальная статья, посвященная порядку проверки собранных подписей, согласно которой в случае возникновения сомнений в подлинности подписей окружная избирательная комиссия самостоятельно или совместно с соответствующим органом местного самоуправления в трехдневный срок организует полную или выборочную проверку подлинности подписей избирателей в подписных листах, а также правильности оформления этих листов. При этом вызов избирателей для проверки подлинности их подписей не допускается. Если при проверке обнаруживается несколько подписей одного и того же лица в поддержку одного и того же кандидата, ни одна из его подписей не учитывается.

Хотя здесь устанавливаются некоторые правила проверки, остается неясным, что такое выборочная проверка, сколько подписей для нее берется и как их следует проверять, можно ли опрашивать граждан, указанных в подписных листах, не вызывая их в

комиссию, какие подписи считать недействительными, а какие — сфальсифицированными, какое число таких подписей достаточно для отказа кандидату в регистрации.

Следуя требованиям Федерального закона, законы субъектов Российской Федерации определяют **правила ведения предвыборной агитации**. В большинстве из них указывается, что в предвыборной агитации не могут участвовать члены избирательных комиссий, государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица этих органов. Законы, гарантирующие кандидатам и избирательным объединениям равные условия доступа к средствам массовой информации, устанавливают обязанности избирательных комиссий обеспечивать эти условия. В некоторых законах указываются конкретные способы контроля комиссий за организацией и содержанием предвыборной агитации. Например, в Законе Саратовской области закреплено правило, по которому кандидаты обязаны в трехдневный срок с момента опубликования представлять в соответствующую избирательную комиссию по два экземпляра каждого из видов печатного агитационного материала.

Значительное внимание законы субъектов Российской Федерации уделяют **финансированию выборов**. Они детально регулируют порядок создания и использования избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений. Подавляющее большинство этих законов при регламентации источников поступления средств в избирательные фонды исходит из требований Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации”. При этом весьма по-разному определены максимальные размеры поступлений в избирательные фонды от физических и юридических лиц, из собственных средств кандидатов и избирательных объединений; предельных общих размеров фондов. Если по Закону Саратовской области максимальная сумма пожертвований в фонд кандидата от физических лиц должна составлять не более 10-кратного, а от юридических лиц — не более 100-кратного минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом на день назначения выборов, то по Закону Читинской области соответственно не более 30- и 100-кратного размера этой оплаты, по Закону Московской области — не более 20- и 200-кратного размера, по Законам Нижегородской и Иркутской областей — 10- и 100-кратного размера, по Закону Костромской области — 5- и 25-кратного размера и т. д.

Некоторые из законов субъектов Российской Федерации, определяющих порядок выборов как кандидатов в депутаты представительных органов, так и кандидатов на должности глав муниципальных образований, отличают размеры пожертвований в фонды кандидатов в депутаты, с одной стороны, и кандидатов на должности глав администраций — с другой. Иные законы таких различий не делают. Далее, одни законы определяют предельный размер собственных средств кандидатов, другие — нет. Одни устанавливают

возможность образования избирательных фондов только кандидатов, другие — также избирательных объединений.

По Закону Саратовской области общая сумма пожертвований от физических и юридических лиц в фонд кандидата не должна превышать минимальный размер заработной платы соответственно более чем в 100 и 1000 раз. По Закону Ивановской области предельная сумма расходов кандидатов в депутаты представительных органов не может превышать этот размер больше чем в 250 раз и т. д. В ряде законов вообще не устанавливается предельная общая сумма расходов кандидатов.

Такая пестрота труднообъяснима. По-видимому, на определение размеров средств, составляющих избирательные фонды, влияли конкретные условия подготовки и принятия соответствующих законов, разница в представлениях законодателей о возможностях кандидатов и избирательных объединений, в затратах, необходимых для их агитационной работы. При этом законы принимались в полном соответствии с компетенцией субъектов Российской Федерации, и в этой части они соответствуют федеральному законодательству.

К сожалению, законы субъектов Федерации далеко не всегда согласуются с федеральными законами. К этой, **второй группе** положений, которая в отличие от первой так или иначе нарушает федеральное законодательство, следует прежде всего отнести неправомерные **ограничения активного и пассивного избирательного права граждан Российской Федерации**. В законах ряда субъектов Федерации (например, Костромской области) устанавливается правило, в соответствии с которым право участвовать в выборах имеют только те граждане Российской Федерации, которые постоянно проживают на территории данного муниципального образования или избирательного участка. Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации” не предусматривает необходимости *постоянного* проживания на соответствующей территории. Основанием для включения гражданина Российской Федерации в список избирателей является его проживание на соответствующей территории, определяемое согласно Федеральному закону, который устанавливает право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территории Российской Федерации.

Избирательный кодекс Воронежской области определил возможность для представительных органов местного самоуправления наделять активным избирательным правом жителей области, являющихся владельцами недвижимости и земельных участков, расположенных на территории соответствующей административно-территориальной единицы, если они платят имущественный и иные установленные для этой категории граждан налоги в бюджет местного самоуправления, независимо от места постоянного проживания. По сути это означает введение имущественного ценза, что противоречит принципам всеобщего и равного избирательного права, закрепленного Федеральным законом.

Не согласуется с Конституцией, определяющей право граждан свободно избирать органы местного самоуправления, и установленное Законом Иркутской области правило, по которому гражданин может быть включен в списки избирателей, если налицо юридический факт признания его членом "местного сообщества".

Противоречащим федеральному законодательству следует признать ограничение пассивного избирательного права граждан Российской Федерации требованием не только постоянного проживания на территории соответствующего муниципального образования (Иркутская область), но и постоянной работы на протяжении не менее чем года на предприятии, в учреждении, организации, зарегистрированных на территории муниципального образования (Московская область). Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав не предусматривает возможность такого ограничения при выборах органов местного самоуправления (в том числе глав местного самоуправления, о которых идет речь в Законе Московской области).

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав (ст. 4) четко фиксирует обстоятельства, с которыми законы субъектов Российской Федерации могут связывать дополнительные условия приобретения пассивного избирательного права. Это достижение гражданином определенного возраста (более чем 18 лет) и срок проживания на определенной территории. При этом повышение возрастного ценза (до 21 года) может иметь отношение только к кандидатам на должности глав территориальных образований. Установление повышенного минимального возраста для кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления Федеральным законом не предусмотрено. Поэтому следует признать несоответствующей этому Закону норму Закона Костромской области о том, что депутатом представительного органа местного самоуправления может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 21 года.

Один из типичных просчетов в законах субъектов Российской Федерации связан с **определением избирательных объединений**, то есть тех общественных объединений, которые участвуют в выборах, и с **процедурой выдвижения ими кандидатов**. Во-первых, в законах говорится об участии в выборах общественных объединений, уставы которых предусматривают такое участие в выборах органов местного самоуправления (Иркутская, Костромская, Нижегородская области и др.), хотя согласно Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав речь должна идти об общественных объединениях, уставы которых предусматривают не просто участие в выборах, а участие посредством выдвижения кандидатов. Во-вторых, устанавливается возможность выдвижения кандидатов на заседаниях органов (Иркутская область), а не на конференциях этих объединений или собраниях их местных отделений, как это определено в указанном Федеральном законе. В-третьих, не

закрепляется обязательность тайного голосования на этих конференциях и собраниях (Иркутская, Костромская области и др.), зафиксированная в Федеральном законе. Тем самым ослабляются гарантии обеспечения пассивного избирательного права граждан — членов общественных объединений.

Законы отдельных субъектов Федерации устанавливают организационные ограничения для выдвижения кандидатов непосредственно избирателями, что также нельзя признать оправданным. Они излишне формализуют общую норму вышеупомянутого Федерального закона о том, что выдвижение кандидата непосредственно избирателями производится путем сбора подписей под его заявлением. По некоторым законам от гражданина, выдвигающего свою кандидатуру, требуется наличие под его заявлением подписей избирателей, проживающих в данном избирательном округе. В Саратовской области, например, это подписи не менее 30 человек, в Читинской — не менее 10 и т. д.

Группа избирателей, выступающая с инициативой выдвижения кандидатов, тоже должна обладать определенной численностью. В Читинской области — не менее 10 человек, в Нижегородской области — не менее 15 человек, в Саратовской области — не менее 30 человек и т. д. Группа образуется на собрании избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства, оформляется протоколом собрания, к которому прилагается список присутствовавших на собрании с указанием их года рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа. Все это вместе с заявлением о выдвижении кандидата представляется в окружную комиссию. Со дня поступления документов в эту комиссию инициативная группа избирателей вправе начинать сбор подписей избирателей в поддержку кандидата (Нижегородская область). Есть и другой пример, когда списки участников собрания не требуются, но в окружную избирательную комиссию представляется заявление группы о выдвижении кандидата и протокол собрания, подписанный председателем и секретарем собрания. При этом группа не позднее чем через три дня должна получить письменное подтверждение комиссии о получении документов и уже после этого может собирать подписи избирателей в поддержку своего кандидата (Саратовская область).

Формализация процесса выдвижения кандидатов избирателями, безусловно, осложняет реализацию гражданами их пассивного избирательного права. Поэтому здесь крайне необходимо соблюдать меру. Нельзя согласиться, к примеру, с такими условиями, когда выдвижение кандидатов сводится к выдвижению их только формализованными группами избирателей, а возможность самовыдвижения исключается (Костромская, Иркутская области). Это не соответствует ст. 19 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан.

В законах некоторых субъектов Российской Федерации устанавливается возможность безальтернативных выборов, то есть поме-

щения в избирательном бюллетене фамилии только одного кандидата (Костромская область и др.), что противоречит правилам, закрепленным в Федеральном законе и обеспечивающим состязательность кандидатов как основополагающий принцип демократических выборов.

Законом Иркутской области запрещается участвовать в предвыборной агитации государственным органам и органам местного самоуправления, а также их должностным лицам при исполнении ими должностных обязанностей, хотя Федеральный закон запрещает участие указанных органов и должностных лиц в агитации во всех случаях, гарантируя тем самым равенство прав и возможностей кандидатов при проведении выборов.

В законах субъектов Российской Федерации, посвященных муниципальным выборам, есть и другие положения, которые требуют непрямого исправления в соответствии с федеральными законами.

3. Гарантии проведения муниципальных выборов со стороны федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть политическими, правовыми, организационными, материально-финансовыми. **Политические** гарантии связаны с проявлением государственной воли, направленной на проведение выборов в установленные сроки. **Правовые** сводятся к своевременному изданию федеральных законов и законов субъектов Федерации, а также других нормативных актов на этих уровнях по вопросам избирательных прав граждан, избирательного процесса, ответственности государственных органов, общественных объединений и должностных лиц за нарушение законодательства о выборах и за несоблюдение сроков проведения муниципальных выборов (см. комментарий к ст. 62).

Финансовые гарантии связаны с выделением при необходимости средств на организацию и проведение выборов органам местного самоуправления. Законы о выборах органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации устанавливают общее правило, согласно которому организация и проведение муниципальных выборов осуществляются за счет средств соответствующих местных бюджетов. Однако некоторые законы предусматривают возможность оказания финансовой помощи органам местного самоуправления за счет средств бюджетов субъектов Федерации. К **организационным** гарантиям можно отнести, в частности, методическую помощь, которую органы государственной власти оказывают органам местного самоуправления, участвующим в избирательном процессе.

Статья 24. Собрание (сход) граждан

1. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан.

2. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции

устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.

В случае осуществления собранием (сходом) граждан полномочий, предусмотренных пунктом 6 статьи 15 настоящего Федерального закона, собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципально-го образования, обладающих избирательным правом.

1. Роль собраний (сходов) граждан двойка. Следует различать собрание (сход) как **форму непосредственного участия граждан в местном самоуправлении**, когда она связана с выполнением функций представительного органа местного самоуправления (п. 6 ст. 15 данного Закона), и собрание (сход) как **форму территориального общественного самоуправления**, применяемую наряду с деятельностью местного самоуправления. В первом случае собрание (сход) действует, как правило, на территории небольших поселений, имеющих статус муниципальных образований, а во втором — на части территории муниципального образования (отдельные поселения, входящие в состав муниципального образования, микрорайон, квартал, улица, другие внутригородские территории).

2. Данный пункт комментируемой статьи посвящен **порядку правового регулирования статуса собраний (сходов) граждан и процедуры их созыва и проведения**. Эти вопросы регламентируются уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. Вместе с тем важнейшие вопросы функционирования собраний (сходов), выполняющих полномочия представительных органов местного самоуправления, решены в настоящем Федеральном законе. Во-первых, в п. 6 ст. 15 определены основные, базовые полномочия этих собраний (см. комментарий к этой статье). Во-вторых, в данном пункте закреплено условие правомочности собраний (сходов): в них должны участвовать более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, то есть правом избирать, как оно определено для выборов органов местного самоуправления законами соответствующих субъектов Российской Федерации на основе федерального избирательного законодательства.

Организация и деятельности собраний (сходов) граждан в разной степени урегулирована законами. В ряде субъектов Федерации не только не приняты специальные законы по этим вопросам, но и в законах о местном самоуправлении соответствующие нормы весьма лапидарны.

В пункте 3 статьи 56 настоящего Федерального закона устанавливается, что до принятия субъектами Российской Федерации законов о регулировании осуществления местного самоуправления в формах, предусмотренных ст. 4 этого Закона, применяются статьи 80—86 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. “О местном самоуправлении” (см. комментарий к ст. 96), однако в этом Законе общие

собрания (сходы) граждан рассматриваются только как форма территориального общественного самоуправления¹.

Собрания (сходы) созываются представительными органами местного самоуправления и органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости. К их компетенции относятся следующие вопросы: избрание органов территориального общественного самоуправления населения и принятие положений (уставов) о них. Утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления населения по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении; решение других вопросов, относящихся к компетенции органов территориального общественного самоуправления, затрагивающих интересы населения соответствующих территорий.

Общие собрания (сходы) граждан по выборам органов территориального общественного самоуправления населения правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, а конференции граждан — при участии не менее двух третей представителей жителей соответствующей территории. В общем собрании (сходе), конференции принимают участие граждане, достигшие 16 лет.

По сути, эти нормы восприняты почти без изменений законами субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, содержащими разделы, главы, параграфы или статьи о собраниях (сходах) граждан как одной из составляющих системы территориального общественного самоуправления (см. комментарий к ст. 27). Вместе с тем законы некоторых субъектов Федерации о местном самоуправлении регламентируют статус собраний (сходов) граждан как формы самоуправления муниципальных образований.

Например, в Законе Омской области устанавливается, что к исключительной компетенции общего собрания (схода), конференции, в случае, если они выполняют функции представительного органа местного самоуправления, относятся: принятие устава (положения) о местном самоуправлении; выборы должностных лиц местного самоуправления; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление местных налогов и сборов в соответствии с законодательством; утверждение местных планов и программ комплексного социально-экономического развития и заслушивание отчетов об их исполнении; контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в пределах своей компетенции. При этом решения, принятые общим собранием (сходом), конференцией, обязательны для исполнения органами и должностными лицами органов местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на со-

¹ Ведомости РФ, 1991, № 29, ст. 1010.

ответствующей территории. Эти решения могут быть изменены или отменены только общим собранием (сходом), конференцией граждан либо в судебном порядке.

Закон Омской области не устанавливает порядок созыва и проведения общих собраний (сходов) и конференций граждан, относя это к ведению муниципальных образований. В законах некоторых других субъектов Федерации порядок созыва и проведения собраний (сходов) более или менее подробно регламентируется. Например, в Законе Саратовской области установлено, что сходом называется собрание жителей, обладающих избирательным правом; он, как правило, созывается в муниципальных образованиях, имеющих до 1000 жителей. Сход созывается органами муниципального образования по собственной инициативе или по инициативе не менее 10 процентов жителей. Он созывается не реже одного раза в год.

Законы некоторых субъектов Российской Федерации не различают двойной роли собраний (сходов) граждан и в этой связи закрепляют порядок их деятельности, не во всем отвечающий требованиям федеральных законов. Например, в Законе "О местном самоуправлении в Вологодской области", предполагающем замену в небольших поселениях представительных органов сходами (п. 3 ст. 20), закрепляется возможность участия в работе сходов граждан, достигших 16 лет и постоянно проживающих на соответствующей территории (ст. 34). Это противоречит требованиям настоящего Федерального закона относительно участников собраний (сходов) граждан: они должны обладать избирательным правом (см. выше). А согласно Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" активным избирательным правом обладают граждане Российской Федерации, достигшие 18 лет (ст. 4 этого Закона).

Статья 25. Народная правотворческая инициатива

Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

В этой статье говорится о новой для российской практики форме прямого волеизъявления граждан, которая не предусматривалась ни прежним законодательством о местных Советах, ни законами о местном самоуправлении. Речь в ней идет о праве населения на правотворческую инициативу. При этом **право населения** надо понимать как право определенной группы граждан выступить с проектом нормативного акта по вопросам, входящим в компетенцию органов местного самоуправления данного муниципального образования.

По Закону члены местного сообщества обладают этим весьма важным для них правом, только если оно закреплено в уставе муниципального образования. Такой порядок регулирования объясняется, вероятно, стремлением законодателя учесть особенности условий осуществления местного самоуправления в разных муниципальных образованиях, степень подготовленности населения к проявлению правотворческой инициативы и т. д. Законы о местном самоуправлении большинства субъектов Российской Федерации тоже воспроизводят именно эту форму наделения членов местных сообществ правом нормотворческой инициативы. Вместе с тем в некоторых субъектах Федерации пошли иным путем. Например, в Законе Ярославской области безоговорочно устанавливается право жителей всех муниципальных образований на правотворческую инициативу. В то же время есть и такие законы, в которых вообще отсутствует какое-либо упоминание о ней (Московская, Белгородская, Вологодская, Саратовская области и др.).

В последнем случае вряд ли можно говорить о несоответствии законов субъектов Федерации Федеральному закону: он действует непосредственно, и поскольку в нем не предусмотрено нормативное регулирование по данному вопросу на уровне субъектов Федерации, муниципальные образования полностью свободны в выборе целесообразного, по их мнению, решения. Однако предпочтительнее все же участие в правовой регламентации нового института прямого волеизъявления граждан со стороны субъектов Федерации. Как показывает практика, это является существенной помощью органам местного самоуправления в тех случаях, когда они закрепляют указанное право в своих уставах.

Предоставляя муниципальным образованиям самим решать — устанавливать или нет это право, законы некоторых субъектов Федерации предлагают элементы процедуры его осуществления. Например, в Законе «О местном самоуправлении в Воронежской области» записано: в случае закрепления права на народную инициативу в уставе (положении) о местном самоуправлении порядок и процедура сбора подписей под народной инициативой регулируется в соответствии с областным законодательством о выборах в части порядка и процедуры сбора при петиционном порядке выдвижения кандидатов. Число подписей, необходимых для внесения народной инициативы, определяется в уставе (положении) о местном самоуправлении, но не может быть более 15 процентов от числа избирателей, принявших участие в последних по времени выборах. Примерно такие же правила установлены Законом Омской области. Принятые в этих областях уставы муниципальных образований далеко не всегда предусматривают право населения на правотворческую инициативу. Но в тех случаях, когда оно установлено, в процедуре его осуществления учитывается, что на этот счет сказано в законах субъектов Федерации. Следует заметить, что порядок осуществления указанного права недостаточно полно разработан

как в законах субъектов Федерации, так и в уставах и требует исполнения с учетом практики применения нового института. При этом следует иметь в виду, что Федеральный закон говорит о праве внесения проектов правовых актов в органы местного самоуправления вообще, а не только в представительные органы, как это закреплено в уставах некоторых муниципальных образований. Он предполагает определение сроков рассмотрения правотворческих инициатив, порядка их предварительной экспертизы на предмет соответствия законодательству, возможности участия авторов или соавторов проектов нормативных актов при их обсуждении органами местного самоуправления и т. д.

Статья 26. Обращения граждан в органы местного самоуправления

1. Граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

3. Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации может быть установлена административная ответственность за нарушения сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

1. В этом пункте воспроизводится право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления, закрепленные в Конституции Российской Федерации (ст. 33). Кроме того, здесь указывается, что граждане вправе обращаться и к должностным лицам органов местного самоуправления. Это право является гарантией защиты других прав и интересов граждан и в то же время служит одной из форм их участия в делах местного самоуправления.

В настоящее время в Государственной Думе готовится проект федерального закона "О порядке рассмотрения органами государственной власти и местного самоуправления обращений граждан". Пока он не принят, действует Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. в редакции от 4 марта 1980 г. "О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан"¹. Помимо этого в ряде субъектов Российской Федерации изданы свои законы о порядке рассмотрения обращений граждан.

Классифицируя обращения граждан к муниципальным органам и их должностным лицам, следует иметь в виду содержание и

¹ Ведомости СССР, 1980, № 1, ст. 192.

особенности этих обращений, которые обуславливают неодинаковые юридические последствия их рассмотрения. В частности, различаются три вида обращений: предложения, заявления и жалобы. **Предложения** — это мнение людей о том, как, какими путями можно усовершенствовать работу органов местного самоуправления, что следует сделать для решения проблем местной жизни — экономических, социальных, производственных и других. Предложения, как правило, не связаны с какими-либо конкретными нарушениями прав и законных интересов граждан. Особенно много обращений такого рода может поступать во время обсуждения гражданами опубликованных проектов решений органов местного самоуправления, в периоды подготовки заседаний представительных органов.

Заявления обычно содержат просьбы об удовлетворении нужд и потребностей людей (об улучшении жилищных условий, назначении пенсий, освобождении от налогов или предоставлении налоговых льгот и т. д.). Нередко в заявлениях сообщается о таких нарушениях нормальной деятельности предприятий, учреждений и организаций, которые могут не затрагивать напрямую права заявителей.

Жалобы, как правило, содержат сведения о нарушенных правах, свободах и законных интересах их авторов и просьбы устранить эти нарушения.

Указ устанавливает некоторые реквизиты обращений граждан. Обращения могут быть сделаны как в устной, так и в письменной форме. Письменные обращения гражданина (граждан) должны быть им (ими) подписаны с указанием фамилии, имени, отчества и содержать помимо изложения существа предложения, заявления либо жалобы также данные о месте его (их) жительства, работы или учебы. Обращения, не содержащие этих сведений, признаются анонимными и рассмотрению не подлежат.

Предложения и заявления подаются в те муниципальные органы или тем должностным лицам местного самоуправления, к непосредственному ведению которых относится разрешение данного вопроса. Жалобы подаются в те органы или тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы, предприятия, учреждения, организации или должностные лица, чьи действия обжалуются. Органы местного самоуправления, к ведению которых не относится решение вопросов, поставленных в предложениях, заявлениях и жалобах граждан, направляют их не позднее чем в пятидневный срок по принадлежности, извещая об этом заявителей, а при личном приеме разъясняют, куда им следует обратиться.

Выборные и другие должностные лица местного самоуправления обязаны проводить личный прием граждан. Прием должен проводиться в установленные и доведенные до сведения граждан дни и часы, в удобное для них время, в необходимых случаях — по месту работы и жительства.

Муниципальные органы и должностные лица местного самоуправления при рассмотрении обращений граждан обязаны: вни-

мательно разбираться в их существе, в случае необходимости потребовать нужные документы, направлять работников на места для проверки, принимать другие меры для объективного разрешения вопросов; принимать обоснованные решения по предложениям, заявлениям и жалобам и обеспечивать своевременное и правильное исполнение этих решений; сообщать гражданам в письменной или устной форме о решениях, принятых по их обращениям, а в случаях их отклонения указывать мотивы; разъяснять порядок обжалования; систематически анализировать и обобщать предложения, заявления и жалобы граждан, содержащиеся в них критические замечания с целью своевременного выявления и устранения причин, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, изучения общественного мнения, совершенствования работы муниципальных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Все эти нормы названного Указа Президиума Верховного Совета СССР с большими или меньшими уточнениями, вызванными новыми условиями, вошли в соответствующие законы субъектов Российской Федерации. Более того, в актах субъектов Федерации содержится ряд дополнительных положений, регламентирующих порядок рассмотрения обращений граждан. Например, в Законе "О порядке рассмотрения жалоб, заявлений и предложений граждан в органах государственной власти и местного самоуправления Орловской области" устанавливается, в частности, что работодатель по просьбе работника обязан в течение недели предоставить ему время для личного обращения в органы местного самоуправления или к должностным лицам местного самоуправления. В случае необходимости должностное лицо или орган могут пригласить гражданина в удобное для него время в связи с поступившим от него письменным или устным обращением. Официальное приглашение служит основанием для освобождения работника от служебных обязанностей на указанный в приглашении срок с сохранением средней заработной платы.

Органы местного самоуправления Орловской области неправомерно устанавливать какую-либо плату за рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан.

Руководители органов местного самоуправления обязаны обеспечить надлежащие условия для личного приема граждан, а также для приема их письменных обращений. С этой целью в каждом органе либо должны быть созданы специальные отделы, либо их функции должны быть возложены на одного или нескольких работников, обеспечивающих регистрацию жалоб, заявлений и предложений граждан, контроль за своевременным ответом на эти обращения. Руководители органов обеспечивают гражданам свободный доступ к информации, содержащей наименование структурных подразделений, фамилии и часы приема граждан должностными лицами.

Еще более детальные правила рассмотрения обращений граждан содержатся в регламентах работы органов местной админи-

страции. Например, в Регламенте работы администрации города Астрахани говорится, что единую систему рассмотрения обращений, поступающих в администрацию города, организует отдел по работе с населением и обращениями граждан.

Делопроизводство по письмам граждан, поступившим в городскую администрацию, ведется отдельно от всех других видов делопроизводства. Письма, поступающие в городскую администрацию, регистрируются в день поступления в отделе по работе с населением и обращениями граждан. На письмах проставляется регистрационный номер, после чего они заносятся в банк данных компьютера.

Руководитель отдела по работе с населением и обращениями граждан в соответствии с содержанием каждого обращения распределяет их между руководством администрации города.

Глава администрации города и его заместители знакомятся с содержанием обращения и всеми документами, находящимися в деле, дают поручение конкретному исполнителю и указания о контроле исполнения своего решения по обращению.

Уведомление граждан о мерах, принятых по обращениям, направленным на рассмотрение в районные администрации, руководителям предприятий и организаций, осуществляют руководители этих органов в установленные сроки с обязательным направлением копий ответа в отдел по работе с населением и обращениями граждан.

Письмо считается рассмотренным, если по нему дан исчерпывающий ответ и приняты конкретные меры.

Контроль за сроками исполнения писем граждан ведет отдел по работе с населением и обращениями граждан, который ежемесячно представляет Главе администрации и его заместителям отчет о количестве и содержании поступающей и исполненной корреспонденции за месяц.

На все без исключения письма граждан заводятся дела, которые хранятся в хронологической последовательности в отделе по работе с населением и обращениями граждан в течение пяти лет.

Организацию приема граждан, обращающихся в администрацию города, также обеспечивает отдел по работе с населением и обращениями граждан.

Прием граждан ведется в отделе по работе с населением, где людям даются разъяснения и консультации по их обращениям. В случае, когда затрагиваемые вопросы требуют проверки, получения дополнительных материалов, отдел по работе с населением может направить гражданина в соответствующий отдел, управление или иной орган городской и районной администрации.

Руководители администрации города ежемесячно ведут личный прием граждан в соответствии с графиком приема.

Руководитель, ведущий прием, несет персональную ответственность за принятие решения по рассмотрению обращения. Контроль за исполнением принятых по обращениям решений осуществляет отдел по работе с населением и обращениями граждан.

Отдел по работе с населением и обращениями граждан анализирует причины, характер и содержание устных обращений граждан, готовит предложения по совершенствованию организации приема в администрации города Астрахани, ее отделах и управлениях.

2. Формулу о том, что органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ на обращения граждан в течение одного месяца, надо понимать как **установление максимального срока ответа**. Ориентироваться следует на нормы упомянутого Указа Президиума Верховного Совета СССР и новейшее законодательство субъектов Российской Федерации, воспринявшее эти нормы.

В соответствии с Указом и законами субъектов Федерации жалобы и заявления граждан разрешаются в срок до одного месяца со дня поступления, а не требующие дополнительного изучения и проверки — безотлагательно, не позднее 15 дней.

В тех случаях, когда для разрешения жалобы или заявления необходимо проведение специальной проверки, истребование дополнительных материалов либо принятие других мер, сроки могут быть в порядке исключения продлены руководителем соответствующего муниципального органа, но не более чем на один месяц, с сообщением об этом лицу, подавшему заявление или жалобу.

Согласно вышеназванному Закону Орловской области обращения депутатов представительных органов всех уровней по вопросам, связанным с жалобами и заявлениями граждан, подлежат рассмотрению безотлагательно, в первую очередь. В случае необходимости проведения в связи с обращением депутата дополнительной проверки или дополнительного изучения каких-либо вопросов руководители органов и их должностные лица обязаны в трехдневный срок сообщить об этом депутату. Окончательный ответ представляется депутату не позднее 15 дней со дня получения его обращения.

3. Комментируемый Закон не требует обязательного установления на федеральном уровне или уровне субъектов Российской Федерации административной ответственности за нарушение сроков и порядка ответов на обращение граждан в органы или к должностным лицам местного самоуправления. Он говорит только о **возможности установления такой ответственности**.

На федеральном уровне эта ответственность пока не предусмотрена: существует и применяется в соответствующих обстоятельствах дисциплинарная и уголовная ответственность. В некоторых субъектах Российской Федерации установлена и административная ответственность. Причем она не всегда связана только с нарушением сроков и порядка ответов на обращения граждан, как это указано в комментируемой статье. В Орловской области, например, закреплена административная ответственность работодателей, не предоставивших гражданину свободное время для личного обращения в органы местного самоуправления. За это они могут быть наказаны штрафом в размере от двукратной до четырехкратной

величины минимального размера оплаты труда, налагаемым административными комиссиями в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. В соответствии с уставом муниципального образования указанные органы могут являться юридическими лицами.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами субъекта Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Наряду с предусмотренными настоящим Федеральным законом формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, настоящему Федеральному закону и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

1. В соответствии с п. 3 ст. 56 настоящего Федерального закона правовое регулирование территориального общественного самоуправления осуществляется статьями 80—86 Закона РСФСР от 6 июля 1991 г. “О местном самоуправлении” в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации своих законов по данному вопросу.

В ряде субъектов Российской Федерации специальные законы об общественном территориальном самоуправлении уже приняты или разрабатываются. В некоторых субъектах Федерации вопросы организации общественного территориального самоуправления решаются законами о местном самоуправлении. При этом в переработанном виде, применительно к условиям времени, в них, как правило, воспроизводятся нормы статей 80—86 Закона “О местном самоуправлении”. Типичными примерами такого регулирования явля-

ются Законы о местном самоуправлении Омской и Воронежской областей. В Законе Воронежской области устанавливается, что территориальное общественное самоуправление осуществляется населением как непосредственно в местах своего проживания, так и опосредованно.

Система территориального общественного самоуправления включает в себя: общие собрания (сходы), конференции жителей, опросы населения, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, а также поселков, сельских населенных пунктов в тех случаях, когда в последних самостоятельные органы местного самоуправления не формируются), а также иные органы самоуправления населения по месту жительства (советы или комитеты улиц, кварталов, домов и т. п.). Территории, на которых действуют органы общественного самоуправления, устанавливаются по предложению жителей соответствующей администрацией и утверждаются представительным органом местного самоуправления.

Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. Выборы могут проводиться на общих собраниях (сходах) или конференциях жителей по месту их жительства либо на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Общее собрание (сход) или конференция жителей устанавливают срок полномочий органов территориального общественного самоуправления самостоятельно.

Представительные органы по предложению инициативных групп населения согласовывают порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов территориального общественного самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам — порядок образования избирательных комиссий и порядок выдвижения кандидатов.

Подготовка и проведение выборов органов территориального общественного самоуправления осуществляются открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет средств местного бюджета при согласии соответствующих органов местного самоуправления. Избранными в состав органов общественного самоуправления считаются граждане, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Компетенция органов территориального общественного самоуправления определяется их положениями (уставами) с учетом полномочий, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Представительные органы и местная администрация могут устанавливать сферы совместной компетенции с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым

не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления.

В соответствии с уставом (положением) о местном самоуправлении органы территориального общественного самоуправления могут являться юридическими лицами.

Органы территориального общественного самоуправления вправе: создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры с использованием предусмотренных на их выполнение средств местного бюджета и собственных финансовых ресурсов; кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для финансирования целевых социальных программ; участвовать собственными ресурсами в создании и деятельности финансово-кредитных учреждений на акционерной или паевой основе; организовывать иную экономическую деятельность, не запрещенную законодательством, с целью удовлетворения социально-экономических потребностей населения; определять в соответствии со своим положением (уставом) штаты и порядок оплаты труда работников.

Ведение самостоятельной хозяйственной деятельности, за исключением вышеперечисленной, органами территориального общественного самоуправления не допускается.

Финансовые ресурсы органов территориального общественного самоуправления состоят из собственных, заемных средств, а также средств, передаваемых им представительными органами и местной администрацией. Собственные финансовые ресурсы образуются за счет доходов от экономической деятельности органов территориального общественного самоуправления, добровольных взносов и пожертвований предприятий, учреждений, организаций, граждан, а также других поступлений.

Указанные органы самостоятельно используют имеющиеся в их распоряжении финансовые ресурсы в соответствии с уставными целями и программами социально-экономического развития соответствующих территорий.

Органы местного самоуправления и депутаты органов государственной власти и местного самоуправления на территории своих избирательных округов содействуют органам территориального общественного самоуправления в осуществлении ими своих полномочий. Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в работе сессий представительных органов при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

Эти основные положения законов субъектов Российской Федерации о территориальном общественном самоуправлении конкретизируются в нормативных актах органов местного самоуправле-

ния. Например, Астраханское городское представительное собрание в феврале 1996 года приняло Положение о территориальном общественном самоуправлении в городе и Примерный устав домового комитета. В других муниципальных образованиях подобные нормы об общественном территориальном самоуправлении содержатся в уставах этих образований.

2. Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления могут быть различными. Главное и единственное условие их применения — они **не должны вступать в противоречие с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, включая данный Федеральный закон, и законами субъектов Российской Федерации**. Эти формы могут предусматриваться в законах субъектов Российской Федерации, уставах и других нормативных актах муниципальных образований. Например, в Законе “О местном самоуправлении в Омской области” установлено право групп граждан вносить запросы в органы местного самоуправления, причем такие запросы подлежат обнародованию в местных средствах массовой информации. В уставах ряда муниципальных образований предусматривается обязательное опубликование проектов важнейших решений муниципальных органов для обсуждения их населением и т. д.

Глава V

Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Статья 28. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Существование муниципальной собственности и местных финансов, несомненно, предполагает наличие известной самостоятельности режима регулирования экономических отношений на местном уровне. Отсутствие традиций эффективного использования муниципальной собственности и местных финансов в предпринимательской деятельности, их недостаточное правовое регулирование делает сложным функционирование муниципального хозяйства.

Анализ сущности понятия **экономическая основа местного самоуправления** в его различных модификациях показывает, что оно очень многогранно, объемлет собой массу разных по характеру, степени значимости и возможности решения проблем. Положительную роль в процессе правового регулирования экономической осно-

вы местного самоуправления могла бы сыграть планомерная систематическая разработка актов, касающаяся хозяйственной деятельности на местном уровне в разных сферах: бюджета, налогов, банковского дела, инвестиций, внешнеэкономических отношений.

К важнейшим параметрам экономической деятельности на уровне местного самоуправления относятся: основные принципы организации местных финансов; источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы финансового и бюджетного планирования в муниципальных образованиях; взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами; гарантии финансовых прав органов местного самоуправления и их ответственность за выполнение финансовых обязательств.

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г.¹, определяет основные подходы к закреплению финансово-экономической основы местного самоуправления.

В ней говорится, что с целью обеспечения функций местного самоуправления соответствующими финансово-экономическими ресурсами необходимо сформировать муниципальную собственность; обеспечить четкое разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, а также внутри субъектов Российской Федерации: между республиканскими, краевыми, областными, городскими г.г. Москвы и Санкт-Петербурга бюджетами, с одной стороны, и местными бюджетами, с другой.

Бюджеты каждого уровня должны соответствовать полномочиям и функциям, которые возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Необходимо учесть при формировании программы приватизации права органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение муниципальной собственностью и уточнить права муниципальных образований по распоряжению землей.

Органы государственной власти участвуют в решении финансово-экономических вопросов местного самоуправления через: 1) распределение средств для финансирования федеральных и региональных программ между муниципальными образованиями; 2) контроль за эффективностью использования этих средств; 3) разработку минимальных государственных социальных стандартов, социальных и финансовых норм; 4) организационно-финансовые и правовые меры по составлению и исполнению местных бюджетов, формированию муниципальных внебюджетных фондов.

¹ СЗ РФ, 1996, № 2, ст. 121.

Увеличение расходов или уменьшение доходов местных бюджетов, возникшее в результате решений органов государственной власти Российской Федерации или ее субъектов, компенсируется органами, принявшими решение, за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Федерации.

Указ Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. "О порядке предоставления финансовой поддержки предприятиям за счет средств федерального бюджета"¹ устанавливает, что муниципальным предприятиям краткосрочная финансовая поддержка может предоставляться: на проведение структурной перестройки производства; для расчетов по целевым кредитам, направленным на закупку оборудования и материалов; на разработку, внедрение и приобретение новейших технологий, оборудования и материалов, в том числе и за рубежом.

При обращении в Правительство Российской Федерации за получением ссуды из средств федерального бюджета муниципальное предприятие представляет:

- 1) заявку на получение краткосрочной финансовой поддержки, подписанную руководителем и главным бухгалтером предприятия;
- 2) копии документов о государственной регистрации предприятия; сведения о предполагаемом использовании ссуды с утвержденным техническим обоснованием (техническим заданием);
- 3) заверенную в налоговой инспекции или аудитором копию баланса предприятия за предыдущий финансовый год;
- 4) заключение федерального органа исполнительной власти, ответственного за состояние соответствующей отрасли экономики;
- 5) заключение органа местного самоуправления, на территории которого расположено предприятие.

Статья 29. Муниципальная собственность

1. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

2. Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени

¹ СЗ РФ, 1994, № 11, ст. 1196.

муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

3. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности, иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

4. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

5. Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Часть 2 ст. 8 Конституции Российской Федерации устанавливает, что “в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности”.

Такого рода положение действительно защищает интересы муниципальной собственности, однако возникает серьезный вопрос о последствиях самостоятельного (независимого) включения местных органов в хозяйственный оборот. Правовой режим, установленный данной статьей, не определяет, в какой мере распространятся на муниципальную собственность федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации в области управления хозяйственной деятельностью. Дело в том, что у местных органов существует весьма простая легальная возможность обойти предъявляемые федеральным законодательством социальные гарантии прав трудящихся, требования к капиталовложениям, финансам, предпринимательской деятельности на том лишь основании, что органы местного самоуправления сами управляют муниципальной собственностью.

Практически органы местного самоуправления пользуются полной гражданско-правовой свободой и административно-правовой самостоятельностью. В этой связи желательно проявить разумную осторожность в отношении участия местных образований в хозяйственном обороте и обязать органы власти субъектов Федерации усилить контроль за влиянием деятельности органов мест-

ного самоуправления на социально-экономическую обстановку в регионе и развитие рыночных отношений.

Обращение к международному опыту показывает, что такие меры широко используются за рубежом. Во главу угла положено наличие (или отсутствие) у органов местного самоуправления возможности обеспечить систему **управления муниципальной собственностью** и **гарантии взаимной ответственности** всех хозяйствующих субъектов на местном уровне. Не только выработка детальных норм на этот счет, но и их реализация входят в число важнейших задач правового регулирования в области муниципальной собственности ввиду широкого распространения практики нарушения местными органами федеральных и региональных актов по экономическим и финансовым вопросам.

Статья 124 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает, что городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками гражданских отношений.

Статья 125 конкретизирует порядок такого участия, определяя, что от имени муниципальных образований в гражданских правоотношениях приобретают и осуществляют права и обязанности органы местного самоуправления в пределах их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Статья 215 определяет статус **муниципальной собственности**, устанавливая, что к ней относится имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям.

Статья 217 устанавливает, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации.

Средства местных бюджетов, муниципальных внебюджетных фондов, ценные бумаги, принадлежащие органам местного самоуправления, и другие финансовые ресурсы являются муниципальной собственностью.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. "О первоочередных мерах по укреплению доходной части федерального бюджета и улучшению деятельности налоговых органов"¹, Закон Российской Федерации от 3 июля 1991 г. "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации"², Государственная программа приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Фе-

¹ СЗ РФ, 1995, № 28, ст. 2676.

² Ведомости РФ, 1991, № 27, ст. 927.

дерации от 24 декабря 1993 г. № 2284¹, Положение о порядке уплаты, распределения, учета и контроля за поступлением средств от приватизации государственной и муниципальной собственности, разработанное Госкомимуществом РФ, Госналогслужбой РФ, Минфином РФ, Фондом имущества РФ от 18 октября 1995 г., Основные положения государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 22 июля 1994 г.², Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 1995 г. "О мерах по обеспечению гарантированного поступления в федеральный бюджет доходов от приватизации"³, статьи комментируемого Федерального закона регулируют порядок и условия **приватизации муниципальной собственности**, устанавливают режим контроля за поступлением в местные бюджеты доходов от приватизированного муниципального имущества.

На специальные счета продавцов объектов приватизации муниципальной собственности зачисляются средства от:

- продажи акций акционерных обществ открытого типа, созданных в процессе приватизации, в том числе по инвестиционному конкурсу;
- продажи предприятий (за исключением акционерных обществ, созданных путем преобразования муниципальных предприятий) на аукционах, по коммерческому и инвестиционному конкурсам;
- выкупа арендованного имущества;
- продажи долей (паев, акций), находящихся в муниципальной собственности в соответствии с действующим законодательством;
- продажи имущества (активов) действующих муниципальных предприятий, а также не завершенных строительством объектов на аукционах и по конкурсу;
- продажи на аукционе имущества (активов) ликвидируемых и ликвидированных муниципальных предприятий;
- продажи сданных в аренду объектов нежилого фонда;
- продажи земельных участков, на которых расположены приватизируемые предприятия;
- продажи недвижимого имущества;
- реализации на коммерческих и инвестиционных конкурсах предприятий-должников с сохранением статуса юридического лица;
- реализации на аукционах, коммерческих или инвестиционных конкурсах имущества (активов) ликвидируемых предприятий-должников;
- не возвращенного в установленном порядке залога при проведении конкурсов или аукционов.

¹ САП РФ, 1994, № 1, ст. 2.

² СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1478.

³ СЗ РФ, 1995, № 20, ст. 1776.

Продавец объектов приватизации обязан по средствам от продажи объектов приватизации, поступившим с 1 по 15 число каждого месяца, производить по установленным нормативам перечисление их не позднее 25 числа, а по средствам, поступившим с 16 по 31 число, — не позднее 10 числа следующего месяца.

Средства, поступившие от покупателей в оплату объектов приватизации, по которым не утверждены планы приватизации, должны быть им возвращены этим покупателям.

Если покупатели приватизируемых объектов перечисляют средства ранее момента заключения договора купли-продажи, то указанные средства остаются на специальном счете продавца до заключения договора купли-продажи, а с момента его заключения эти средства подлежат распределению в установленном законодательством порядке.

Орган местного самоуправления (продавец объекта приватизации) обязан:

осуществлять контроль за полнотой и своевременностью поступления средств от покупателей объектов приватизации в соответствии с договорами купли-продажи, а также выполнением ими условий по отношению к объекту приватизации, предусмотренных договорами купли-продажи объектов приватизации;

обеспечивать учет поступающих средств от приватизации по каждому объекту приватизации;

представлять налоговому органу по месту своего нахождения сведения, необходимые для контроля за поступлением в соответствующие бюджеты средств от приватизации.

Покупатели объектов приватизации несут ответственность за полноту и своевременность оплаты объектов приватизации в соответствии с действующим законодательством, а также за выполнение других условий по отношению к объекту приватизации, предусмотренных планом приватизации и договором купли-продажи указанного объекта приватизации.

В случае несвоевременного перечисления продавцом средств в доход бюджета он несет ответственность по действующему законодательству.

Контроль за правильностью распределения средств от приватизации, полнотой и своевременностью перечисления органами приватизации указанных платежей в бюджеты различных уровней осуществляется в соответствии с п. 4.9 Государственной программы приватизации, п. 9 постановления Правительства Российской Федерации от 24 июня 1995 г. "Об итогах исполнения федерального бюджета в I квартале 1995 г. и задачах по обеспечению исполнения федерального бюджета в 1995 г."¹ и постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. "О первоочередных ме-

¹ СЗ РФ, 1995, № 27, ст. 2565.

рах по укреплению доходной части федерального бюджета и улучшению деятельности налоговых органов”.

В этих целях налоговые органы по месту нахождения продавца объектов приватизации открывают на каждого из них учетную карточку, в которой отражаются необходимые сведения о продавце, его банковские реквизиты, сведения о причитающихся и фактически перечисленных им платежах в доход соответствующих бюджетов.

Финансовые органы осуществляют контроль за целевым использованием средств от приватизации муниципальных предприятий в соответствии с законодательством о приватизации и налоговым законодательством.

К примеру, постановлением администрации Саратовской области от 29 мая 1995 г. “О мерах по обеспечению контроля за поступлением в бюджет дивидендов и арендной платы” установлена единая политика в обеспечении контроля за перечислением в бюджет дивидендов по акциям, принадлежащим муниципальной собственности, и арендной платы от использования государственного и муниципального имущества. Администрациями городов и районов области приняты аналогичные постановления по вопросам муниципальной собственности.

Акционерным обществам, имеющим пакеты акций, закрепленные в муниципальной собственности, необходимо обеспечить перечисление в местный бюджет города и района годовых дивидендов по этим акциям не позднее 1 мая года, следующего за отчетным, а при выплате дивидендов в течение года в авансовом порядке эти средства подлежат перечислению в бюджет не позднее 10 дней со дня их начисления.

Копии платежных поручений, подтверждающих перечисление в местный бюджет сумм дивидендов и арендной платы, предоставляются в органы местного самоуправления для обеспечения контроля за полнотой и своевременностью их перечисления в бюджет.

Уплата арендной платы при сдаче в аренду органом местного самоуправления объектов недвижимости и других основных фондов должна производиться самими арендаторами в сроки, определенные в договорах аренды.

Органы местного самоуправления владеют, пользуются, распоряжаются муниципальными землями и другими природными ресурсами в интересах развития муниципального образования и социально-экономических интересов его граждан.

Для строительства промышленных предприятий и иных несельскохозяйственных нужд предоставляются по согласованию с собственником земли (органом местного самоуправления), землевладельцем, землепользователем земельные участки несельскохозяйственного назначения или не пригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные угодья худшего качества по кадастровой оценке. Предоставление для указанных целей земельных участков из земель лесного фонда производится за счет не покрытых лесом площадей или площадей, занятых малоценными насаждениями.

Орган местного самоуправления или по его поручению местный комитет по земельной реформе и земельным ресурсам обеспечивает выбор земельного участка в натуре (на местности). При этом учитываются экологические и другие последствия предполагаемого занятия земель, перспективы использования данной территории и ее недр. Результаты работы оформляются актом выбора земельного участка для размещения объекта, а в необходимых случаях и его санитарной (охранной) зоны. К акту прилагаются картографические материалы, расчеты убытков собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов и потерь сельскохозяйственного производства, связанных с изъятием земельного участка, материалы других согласований и экспертиз, проведенных с учетом комплексного развития территории, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Землевладение, бессрочное (постоянное) и временное пользование земельными участками и их аренда являются платными, кроме случаев, указанных в ст. 51 Земельного кодекса. За земельные участки, находящиеся в собственности, взимается земельный налог.

Органы местного самоуправления информируют население о возможном (предстоящем) предоставлении земель для размещения объектов, деятельность которых затрагивает его интересы, и выясняют мнение граждан через местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Граждане, общественные организации, объединения и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в рассмотрении вопросов, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, затрагивающих интересы населения.

После утверждения проекта и включения объекта в план строительства предприятие, учреждение, организация обращаются в орган местного самоуправления, обладающий в соответствии со ст. 23 Земельного кодекса Российской Федерации правом изъятия и предоставления земельных участков, с ходатайством об изъятии предварительно согласованного земельного участка и предоставлении его для строительства объекта. При уточнении места расположения объекта или увеличении площади участка предприятие, учреждение, организация проводят дополнительные согласования с собственником земли, землевладельцем, землепользователем, арендатором.

Статья 30. Право органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

По статье 113 Гражданского кодекса Российской Федерации муниципальное предприятие может быть создано в форме унитарного предприятия, то есть коммерческой организации, не наделенной правом собственности, а основанной на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления (ст. 294 и 296 ГК РФ).

На территории муниципального образования могут создаваться юридические лица в форме как коммерческих, так и некоммерческих организаций. Муниципальная собственность может быть включена в гражданско-правовой оборот через акции приватизируемых предприятий, коммерческие муниципальные унитарные предприятия, фонды, союзы, ассоциации, учреждения и объединения юридических лиц.

Федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации определяет взаимоотношения органов местного самоуправления с институтами рынка ценных бумаг, принимающими участие в их распространении в процессе приватизации муниципальной собственности. Основные принципы в этой сфере регулируются российским законодательством о приватизации, ценных бумагах и антимонопольным законодательством.

К числу институтов рынка ценных бумаг относятся: брокерские конторы, инвестиционные компании, инвестиционные фонды, коммерческие банки, а также их добровольные объединения, проводящие операции с ценными бумагами на биржевом и внебиржевом рынках.

Органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие с институтами рынка ценных бумаг исходя из принципа равного доступа всех структур рынка к ценным бумагам.

Органы местного самоуправления осуществляют взаимодействие с институтами рынка ценных бумаг в следующих формах:

- по рекомендациям предприятий-эмитентов;
- на основании договоров о взаимодействии с крупными синдикатами брокерских фирм и банков с учетом требований антимонопольного законодательства;
- на основании конкурсов посредников по распространению ценных бумаг.

При распространении большого числа ценных бумаг множества эмитентов орган местного самоуправления вправе содействовать созданию синдикатов по распространению муниципальных ценных бумаг на условиях, не противоречащих антимонопольному законодательству. Синдикаты по распространению ценных бумаг формируются на добровольной основе и являются организациями открытого типа.

Орган местного самоуправления имеет право организовать конкурс посредников по распространению ценных бумаг. Он проводится на основании специального положения, утвержденного администрацией города, района. Конкурс может быть объявлен на продажу пакетов акций одного либо нескольких эмитентов.

К числу необходимых критериев, по которым отбираются победители конкурса, относятся:

- наличие у инвестиционного института опыта по размещению ценных бумаг акционерных обществ открытого типа;
- наличие у инвестиционного института разветвленной сети агентов по распространению ценных бумаг;
- наличие у инвестиционного института необходимых технических условий для регистрации сделок с ценными бумагами, их соответствующего хранения, ведения учета и отчетности по операциям с ценными бумагами;
- наличие собственного депозитария либо заключенного договора с депозитарием.

Орган местного самоуправления самостоятельно либо с привлечением инвестиционных институтов проводит аукцион ценных бумаг, на котором продается до 10% акций приватизируемого предприятия для установления рыночной цены акций.

Статья 31. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности

1. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

2. Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Как уже отмечалось выше, хозяйственная деятельность местных органов представляет собой сложную картину из-за определенных противоречий между режимом управления муниципальной собственностью, установленным данным законом и федеральным законодательством. Муниципальная собственность как самостоятельная форма собственности в основной массе действующих законов не упоминается, что приводит к произвольному толкованию местными органами своих хозяйственных полномочий в условиях общего правового режима регулирования рыночных отношений. В частности, условия регулирования цен и тарифов по видам продукции, товарам и услугам не могут устанавливаться органами местного самоуправления без учета соответствующих федеральных актов о регулировании ценообразования. Или, например, уставы муници-

пальных предприятий не могут включать нормы, не предусмотренные федеральным гражданским законодательством. Утверждая эти акты, органы местного самоуправления обязаны в первую очередь проконтролировать их соответствие федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации.

По статье 295 ГК РФ собственник имущества, находящегося в хозяйственном ведении, в соответствии с законом решает вопросы создания муниципального предприятия, определения предмета и целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, назначает директора (руководителя) предприятия, осуществляет контроль за использованием по назначению и сохранностью принадлежащего предприятию имущества. Органы местного самоуправления как собственники имеют право на получение части прибыли от использования имущества, находящегося в хозяйственном ведении предприятия. Право хозяйственного ведения или право оперативного управления имуществом, в отношении которого муниципальным органом принято решение о его закреплении за предприятием, возникает у предприятия или учреждения с момента передачи имущества решением органа местного самоуправления (ст. 299 ГК РФ).

Акции, приватизационные ценные бумаги, являясь движимым имуществом и объектом вещных прав, могут передаваться органами местного самоуправления в доверительное управление, на депозитарное хранение, для осуществления клиринговой деятельности и иных видов операций и сделок с ценными бумагами, предусмотренными статьями части второй ГК РФ (виды гражданско-правовых договоров).

Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. "О рынке ценных бумаг"¹ развивает положения об отдельных специальных видах деятельности на рынке ценных бумаг и предусматривает систему контроля за добросовестным поведением эмитентов, включая организационно-правовые меры по защите прав акционеров, в том числе и владельцев акций предприятий, находящихся в муниципальной собственности.

Законодательство субъектов Федерации содействует реализации федеральных норм по защите прав акционеров на уровне местного самоуправления.

В частности, постановлением администрации Саратовской области от 11 мая 1995 г. "О защите прав акционеров на территории Саратовской области" на органы местного самоуправления возложены обязанности по контролю за обеспечением прав акционеров, владеющих имуществом (акциями), находящимся в муниципальной собственности.

Эти меры приняты во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. "О мерах по обеспечению

¹ СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1918.

прав акционеров”¹ и “Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации”.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. “Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации”² и постановлению Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1995 г. “О мерах по развитию рынка ценных бумаг в Российской Федерации”³, руководители акционерных обществ, созданных в процессе приватизации муниципальной собственности, обязаны обеспечить ведение реестра акционеров в соответствии с распоряжением Госкомимущества Российской Федерации от 18 апреля 1994 г. “О реестре акционеров акционерного общества”.

Как следует из вышеупомянутого постановления администрации Саратовской области, руководители акционерных обществ открытого типа, имеющие закрепленный в государственной собственности пакет акций либо “золотую акцию”, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 1994 г. “О мерах по учету интересов субъектов Российской Федерации при управлении объектами федеральной собственности”⁴ и постановлением Саратовской областной Думы от 22 декабря 1994 г. должны предусмотреть включение в состав руководящих органов акционерного общества в период закрепления акций в государственной собственности представителей государства, а также внести соответствующие изменения в Устав акционерного общества.

Руководители акционерных обществ, созданных в процессе приватизации и находящихся в муниципальной собственности, с количеством акционеров более 1000, обязаны заключить договор на ведение реестра акционеров с банком, инвестиционным институтом (кроме инвестиционного консультанта), депозитарием или специализированным (независимым) регистратором, имеющим лицензию на соответствующий вид деятельности.

Руководителям акционерных обществ, созданных на базе муниципальной собственности в процессе приватизации, независимо от количества акционеров необходимо регулярно представлять в комитет по управлению имуществом субъекта Федерации информацию о собраниях акционеров и отчет о своей деятельности; ежегодно в срок не позднее 120 дней после окончания финансового года обеспечить проведение общего годового собрания акционеров и представить в комитет по управлению имуществом субъекта Федерации отчет о проведенном собрании.

¹ САПР РФ, 1993, № 44, ст. 4192.

² САПР РФ, 1993, № 43, ст. 4089.

³ СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1543.

⁴ СЗ РФ, 1994, № 25, ст. 2714.

Статья 32. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности

1. По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся на основе договоров.

2. Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

3. Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления участвуют через различные договорные и недоговорные формы в реализации федеральных и региональных программ развития территорий и новых направлений хозяйственной деятельности.

Трудности применения данной статьи связаны с формированием и осмыслением в законодательстве оснований применения договорных форм при установлении отношений в области управления. Поскольку далеко не все гражданско-правовые договоры применимы при оформлении взаимодействия органов местного самоуправления и отдельных юридических и физических лиц, целесообразно разработать типовой (модельный) акт о договорах в области управления с участием муниципального образования.

Федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" от 14 июня 1995 г. является базовым документом, устанавливающим нормы и принципы стимулирования малых форм бизнеса, в том числе и на уровне местного самоуправления.

Так, субъекты Российской Федерации в соответствии со своими полномочиями решают вопросы в области поддержки малого предпринимательства и могут применять дополнительные меры по поддержке малого предпринимательства на уровне местного самоуправления за счет собственных средств и ресурсов.

Однако региональные органы власти и органы местного самоуправления не вправе устанавливать дополнительные условия для создания малых фирм, в частности для регистрации субъектов малого предпринимательства, по сравнению с условиями, установленными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Финансовое обеспечение муниципальных программ поддержки малого предпринимательства осуществляется ежегодно за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов, а также за счет других источников. Объем обязательных ежегодно выделяемых средств указывается в расходной части федерального бюджета отдельной строкой по представлению Правительства Российской Федерации.

Объем финансирования указанных программ за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и средств местных бюджетов указывается в расходной части соответствующих бюджетов отдельной строкой по представлению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, общественные объединения вправе самостоятельно разрабатывать и реализовывать программы поддержки малого предпринимательства, создавать фонды поддержки малого предпринимательства, а также вносить предложения в органы местного самоуправления о включении отдельных проектов и мероприятий в государственные и муниципальные программы поддержки малого предпринимательства.

Муниципальными, в том числе специализированными, фондами поддержки малого предпринимательства являются учрежденные уполномоченными на то органами местного самоуправления фонды, в уставном капитале которых участие муниципальных образований составляет не менее 50 процентов.

Доходы от деятельности муниципальных фондов поддержки малого предпринимательства остаются в их распоряжении, не подлежат налогообложению и направляются на реализацию целей и задач, предусмотренных законодательством о поддержке малого предпринимательства.

Действие упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности распространяется на индивидуальных предпринимателей и организации с предельной численностью работающих (включая работающих по договорам подряда и иным договорам гражданско-правового характера) до 15 человек независимо от вида осуществляемой ими деятельности. Предельная численность работающих для организаций включает численность работающих в их филиалах и подразделениях.

Применение упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности организациями предусматривает замену уплаты совокупности установленных законодательством Российской Федерации федеральных, региональных и местных налогов и сборов уплатой единого налога, исчисляемого по результатам хозяйственной деятельности организаций за отчетный период.

Для субъектов малого предпринимательства, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, устанавливаются следующие ставки единого налога на совокупный доход, подлежащего зачислению:

в федеральный бюджет — в размере 10 процентов от совокупного дохода;

в бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет — в суммарном размере не более 20 процентов от совокупного дохода.

В случае, когда объектом налогообложения для субъектов малого предпринимательства определенных категорий является валовая выручка, устанавливаются следующие ставки единого налога, подлежащего зачислению:

в федеральный бюджет — в размере 3,33 процента от суммы валовой выручки;

в бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет — в размере не более 6,67 процента от суммы валовой выручки.

Годовая стоимость патента, уплаченная индивидуальными предпринимателями, направляется полностью в бюджет субъекта Российской Федерации.

Конкретные ставки единого налога в зависимости от вида осуществляемой деятельности субъектов малого предпринимательства, а также пропорции распределения зачисляемых налоговых платежей между бюджетом субъекта Российской Федерации и местным бюджетом устанавливаются решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вместо объектов и ставок налогообложения вправе устанавливать для организаций в зависимости от вида осуществляемой ими деятельности:

расчетный порядок определения единого налога на основе показателей по типичным организациям-представителям. При этом суммы единого налога, подлежащие уплате организациями за отчетный период, не могут быть ниже определенных расчетным путем, а порядок их распределения между бюджетами всех уровней должен соответствовать законодательству;

льготы и (или) льготный порядок по уплате единого налога для отдельных категорий плательщиков в пределах объема налоговых поступлений, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет.

Статья 33. Муниципальный заказ

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Понятие **муниципальный заказ** и его юридическое содержание должны быть предметом отдельного федерального акта о порядке осуществления договорных обязательств при выполнении заказа для муниципальных потребностей. Это вытекает из конституционных полномочий государства обеспечивать в законодательном порядке соблюдение на всех уровнях интересов населения (в законодательстве существуют нормы о порядке предоставления государственных заказов). Норма прямо не предусматривает конкурсную основу муниципального заказа, хотя такой подход не исключается.

В числе факторов, которые необходимо принимать во внимание при привлечении собственных материальных и финансовых средств муниципальных образований, особенно важен такой, как **форма привлечения**. Она может быть *специальной* для муниципального образования, с подчиненностью органам местного самоуправления (местные кредитные общества, муниципальные банки, муниципальные фонды и займы), или может использоваться *общий режим* с подчинением соответствующим федеральным финансовым органам и органам управления имуществом.

Федеральный закон "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации" определяет условия гарантирования муниципальных заказов.

Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации предусматривают резервирование для субъектов малого предпринимательства на уровне местного самоуправления определенной доли заказов на производство и поставку отдельных видов продукции и товаров (услуг) для государственных нужд.

Государственные заказчики при формировании и размещении заказов и заключении государственных контрактов на закупку и поставки продукции и товаров (услуг) для государственных нужд по видам продукции, отнесенным Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации к приоритетным, обязаны размещать у субъектов малого предпринимательства не менее 15 процентов от общего объема поставок для государственных нужд данного вида продукции на основе конкурсов на указанные поставки, проводимых между субъектами малого предпринимательства.

Органы местного самоуправления разрабатывают и осуществляют комплекс мероприятий по содействию в обеспечении субъектов малого предпринимательства современным оборудованием и технологиями, в создании сети техно-парков, лизинговых фирм, бизнес-инкубаторов, производственно-технологических центров и других объектов инфраструктуры, создаваемых в целях поддержки субъектов малого предпринимательства.

Органы местного самоуправления осуществляют меры по размещению заказов на производство и поставки специализированного оборудования и иных видов продукции для субъектов малого предпринимательства, содействуют в создании и организации дея-

тельности субъектов малого предпринимательства, специализированных оптовых рынков, ярмарок продукции субъектов малого предпринимательства, в том числе путем предоставления зданий, сооружений, оборудования, производственных и служебных помещений, иного имущества, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Производственно-технологическая поддержка субъектов малого предпринимательства может осуществляться на льготных условиях. При этом предприятия, учреждения и организации, осуществляющие производственно-технологическую поддержку субъектов малого предпринимательства, пользуются льготами в порядке, установленном действующим законодательством.

Статья 34. Внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Как отмечалось в комментарии к ст. 6, правовые границы внешнеэкономической деятельности органов местного самоуправления четко не определены законодательством. Трудности регулирования заключаются в том, что органы местного самоуправления выступают не только как хозяйствующие субъекты (экспортно-импорная деятельность, участие в совместных предприятиях, консорциумах и др.) во внешнеэкономической деятельности, но и как органы управления, взимающие местные налоги с иностранных инвесторов, регулирующие право пользования природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности.

В этой связи особенно актуальным становится вопрос об усилении контроля и ответственности за деятельностью органов местного самоуправления во внешнеэкономической сфере. Нормы в данной области представляют собой едва ли не наиболее уязвимую часть внешнеэкономической деятельности, что негативно сказывается как на ущемлении долгосрочных местных интересов (бесконтрольные экспорт ресурсов и покупка муниципальной собственности иностранными инвесторами), так и на гарантиях защиты иностранных инвестиций.

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования осуществляют внешнеторговую деятельность непосредственно только в случаях, установленных федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (см. ст. 11 Закона Российской Федерации "О государственном регулировании внешнеторговой деятельности" от 13 октября 1995 г.¹).

¹ СЗ РФ, 1995, № 42, ст. 3923.

Органы местного самоуправления осуществляют внешнеэкономическую деятельность в пределах полномочий, делегированных им субъектами Федерации, и исходя из социально-экономических интересов муниципального образования.

Субъекты Российской Федерации имеют право в пределах своей компетенции:

1) осуществлять внешнеторговую деятельность на своей территории в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) осуществлять координацию и контроль за внешнеторговой деятельностью российских и иностранных лиц;

3) осуществлять формирование и реализацию региональных программ внешнеторговой деятельности;

4) предоставлять дополнительные по отношению к федеральным финансовые гарантии участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории. Российская Федерация не отвечает по дополнительным гарантиям субъектов Российской Федерации;

5) предоставлять гарантии и льготы участникам внешнеторговой деятельности, зарегистрированным на их территории, только в части выполнения их обязательств перед бюджетами и внебюджетными фондами субъектов Российской Федерации. Указанные льготы не должны противоречить международным обязательствам Российской Федерации;

6) создавать страховые и залоговые фонды в сфере внешнеторговой деятельности для привлечения иностранных займов и кредитов в соответствии с пунктом 3 статьи 7 вышеназванного Федерального закона и законодательством Российской Федерации;

7) заключать соглашения в области внешнеторговых связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств;

8) содержать своих представителей при торговых представительствах Российской Федерации в иностранных государствах за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, на который возложены координация и регулирование внешнеторговой деятельности.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют меры по расширению участия субъектов малого предпринимательства в экспортно-импортных операциях, по участию этих субъектов в реализации программ и проектов в области внешнеэкономической деятельности и содействуют их участию в международных выставках и ярмарках.

Размер, порядок и условия компенсации расходов, связанных с поддержкой внешнеэкономической деятельности, устанавливаются договором между субъектом малого предпринимательства и соответствующим государственным (муниципальным) фондом поддержки малого предпринимательства.

Статья 35. Местные бюджеты

1. К местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных образований.

2. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно.

3. В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Местные финансы включают: средства местных бюджетов, муниципальных внебюджетных (включая валютные) фондов, а также в соответствии с законом иные финансовые ресурсы, служащие удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Формирование и использование местных финансов основывается на принципах самостоятельности местных финансов, государственной финансовой поддержки, гласности формирования и использования финансовых ресурсов. Государство содействует развитию местных финансов, гарантирует их защиту через соответствующую систему мер, в том числе и через целевые федеральные и региональные программы.

Органы местного самоуправления осуществляют объединение на добровольной основе средств юридических и физических лиц для финансирования программ развития территорий муниципальных образований.

Бюджеты муниципальных образований составляются при использовании основных финансовых и бюджетных понятий, установленных законодательством (в частности, статьями действующего частично Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления"¹).

Консолидированный бюджет — свод бюджетов нижестоящих территориальных уровней и бюджета соответствующего национально-государственного и административно-территориального образования, используемый для расчетов и анализа.

Минимальный бюджет — расчетный объем доходов соответствующего консолидированного бюджета нижестоящего территориального уровня, бюджета поселка, районного бюджета района в городе, городского бюджета города без районного деления, покрывающих гарантируемые соответствующими вышестоящими органами власти минимально необходимые расходы, часть которых в случае недостаточности расчетного объема закрепленных доходов

¹ Ведомости РФ, 1993, № 18, ст. 635.

покрывается отчислениями от регулирующих доходов, дотациями и субвенциями по решению органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Минимальные социальные и финансовые нормы и нормативы — соответственно в натуральном или денежном выражении единые или групповые удельные показатели минимально необходимой обеспеченности важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и другими услугами.

Закрепленные доходы — доходы, которые полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на постоянной или долговременной основе в установленном порядке поступают в соответствующий бюджет.

Регулирующие доходы — доходы, которые в целях сбалансирования доходов и расходов поступают в соответствующий бюджет в виде процентных отчислений от налогов и других платежей по нормативам, утвержденным в установленном порядке на следующий финансовый год.

Дотация — сумма, выделяемая из бюджета вышестоящего уровня в случаях, если закрепленных и регулирующих доходов недостаточно для формирования минимального бюджета муниципального образования.

Субвенция — сумма, выделяемая на определенный срок из бюджета вышестоящего уровня на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития соответствующего муниципального образования.

Контингент дохода — сумма взимаемого на территории соответствующего муниципального образования конкретного вида налога либо иного платежа.

Средняя финансовая обеспеченность — сумма бюджетных средств, средств внебюджетных фондов и иных средств, направляемых на содержание объектов социальной и производственной инфраструктуры, а также на финансирование социально-экономического развития муниципального образования в расчете на одного жителя.

Основные характеристики бюджета: объем доходов бюджета; объем расходов бюджета, в том числе бюджета текущих расходов и бюджета развития; превышение доходов над расходами или дефицит бюджета и его предельный процент по отношению к расходам; дотации и субвенции бюджетам нижестоящего территориального уровня; размер нормативов (процентов) отчислений от регулирующих доходов в бюджеты нижестоящего территориального уровня; перечень доходов и нормативы фиксированных долей доходов (в процентах), закрепляемых за бюджетами нижестоящего территориального уровня; оборотная кассовая наличность.

При составлении проекта бюджета, уточнении бюджета в ходе его исполнения органы муниципального образования в пределах своей компетенции вправе:

определять объем финансирования из своего бюджета мероприятий по социально-экономическому развитию соответствующе-

го муниципального образования в пределах планируемых бюджетных доходов, предоставленных дотаций, субвенций, а также с учетом приводяемых заемных средств;

определять направления использования средств бюджета на инвестиции, собственные целевые программы, а также на совместные программы с органами государственной власти или местного самоуправления иных административно-территориальных образований, на внешнеэкономическую деятельность, мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), восстановление памятников природы и культуры, находящихся в ведении соответствующих органов власти, благоустройство городов, поселков и сел, содержание и капитальный ремонт жилищного фонда, объектов коммунального назначения, сети дорог соответствующего значения (сверх выделяемых ассигнований из дорожных фондов), образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, на содержание органов местного самоуправления и на другие цели;

увеличивать в пределах имеющихся средств нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, органов милиции и общественной безопасности, охраны окружающей среды и на другие цели;

определять в пределах имеющихся средств дополнительные льготы и пособия, а также в пределах имеющихся средств производить иные затраты на оказание помощи отдельным категориям населения, нуждающимся в социальной защите;

образовывать в пределах объема доходов своего бюджета резервные и целевые фонды;

объединять на договорной основе средства своего бюджета со средствами иных бюджетов, а также предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственного и непроизводственного назначения.

Отчет об исполнении бюджета и отчеты об использовании средств внебюджетных и валютного фондов составляются органами местного самоуправления. Отчет об исполнении бюджета должен составляться по всем основным показателям доходов и расходов в установленном порядке с необходимым анализом исполнения доходов (в том числе по обеспечению уровня закрепленных доходов и расходования средств).

Статья 36. Доходы и расходы местных бюджетов

1. В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и па-

логов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

2. Органы местного самоуправления самостоятельно распоряжаются средствами местных бюджетов. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

3. В доходной и расходной частях местных бюджетов раздельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации.

Уровень закрепленных доходов бюджета (за исключением районных бюджетов районов в городах) должен составлять не менее 70 процентов доходной части минимального бюджета соответствующего национально-государственного или административно-территориального образования, а при отсутствии такой возможности в связи с недостаточностью закрепленных и регулирующих доходов — не менее 70 процентов доходной части без учета в ней дотаций и субвенций.

Для достижения этого уровня в процессе бюджетного регулирования Государственная Дума Российской Федерации, иные государственные органы власти закрепляют за бюджетами муниципального образования полностью или в твердо фиксированной доле (в процентах) на долговременной основе (не менее чем на пять лет) любые регулирующие доходы, а также могут передавать в эти бюджеты свои закрепленные доходы. При этом в случае увеличения минимального бюджета на следующий финансовый год указанная фиксированная доля (в процентах) подлежит соответствующей корректировке в сторону увеличения.

Порядок и условия предоставления и использования дотаций и субвенций из федерального бюджета Российской Федерации устанавливаются законодательными актами Российской Федерации, а порядок и условия предоставления и использования дотаций

и субвенций из других бюджетов устанавливаются законодательными актами органов власти субъектов Российской Федерации.

Государственные органы власти Федерации и ее субъектов в пределах своей компетенции утверждают для бюджетов муниципального образования дифференцированные или единые нормативы отчислений от регулирующих доходов. Дифференцированные и единые нормативы могут утверждаться одновременно по разным видам регулирующих доходов.

Фактическое увеличение уровня закрепленных доходов в текущем финансовом году, явившееся результатом финансово-хозяйственной деятельности на территории муниципального образования либо следствием введения в установленном порядке органами власти субъекта Федерации местных налогов и сборов, не может служить основанием для снижения нормативов отчислений от регулирующих доходов на следующий финансовый год. В этих случаях такое снижение нормативов отчислений от регулирующих доходов может быть произведено только с согласия соответствующего органа власти, если иное не установлено законами Российской Федерации.

К собственным доходам местных бюджетов относятся следующие виды доходов:

- 1) местные налоги и сборы (земельный налог, доходы от реализации недвижимости, лицензионные сборы за право производства и торговли спиртными напитками и пивом, подакцизными товарами, налог с розничных продаж, налог на содержание жилого фонда и объектов социально-культурной сферы, транспортный налог, налог на нужды образовательных учреждений и другие);
- 2) налог на имущество с юридических и физических лиц, налог на имущество, переходящее в порядке наследования и дарения;
- 3) государственная пошлина за отдельные виды деятельности;
- 4) платежи за пользование недрами и природными ресурсами в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) налог с владельцев транспортных средств;
- 6) около 5—10 процентов от налогооблагаемой прибыли предприятий и организаций (планируемый муниципальный налог на прибыль из части бюджета субъекта Федерации);
- 7) около 10—15 процентов от общей суммы НДС по товарам отечественного производства, за исключением драгметаллов и драгкамней (планируемый муниципальный налог);
- 8) около 50 процентов от подоходного налога с физических лиц (планируемый муниципальный налог с физических лиц);
- 9) 100 процентов акцизов, взимаемых на территории муниципального образования (планируемый налог);
- 10) 100 процентов доходов от приватизации и реализации муниципального имущества и часть от реализации государственного имущества в соответствии с государственной программой приватизации;
- 11) 100 процентов средств от сдачи в аренду муниципального имущества и земли, находящейся в муниципальной собственности;
- 12) прочие налоги и сборы.

Расходы бюджетов, предусмотренные бюджетной классификацией, подразделяются на расходы, включаемые в бюджет текущих расходов и бюджет развития (см. Федеральный закон "О бюджетной классификации Российской Федерации" от 15 августа 1996г.¹).

К **бюджету текущих расходов** относятся расходы на текущее содержание и капитальный ремонт (восстановительный) жилищно-коммунального хозяйства, объектов охраны окружающей среды, образовательных учреждений, учреждений здравоохранения и социального обеспечения, науки и культуры, физической культуры и спорта, средств массовой информации, органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления и иные расходы, не включенные в расходы развития.

К **бюджету развития** относятся ассигнования на инновационную и инвестиционную деятельность, связанную с капитальными вложениями в социально-экономическое развитие территорий, на собственные экологические программы и мероприятия по охране окружающей среды (сверх ассигнований, выделяемых из экологических внебюджетных фондов), иные расходы на расширенное воспроизводство (см. ст. 18 Закона Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. "Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления").

В ходе исполнения бюджета орган местного самоуправления вправе принимать решения о внесении изменений по статьям расходов бюджетной классификации в пределах утвержденных ассигнований по каждому направлению расходования средств.

Свободный остаток средств бюджета, образовавшийся на начало текущего финансового года, доходы бюджета, дополнительно полученные в ходе исполнения бюджета, суммы превышения доходов над расходами, образующиеся в результате увеличения поступлений в бюджет или экономии в расходах (далее — свободные бюджетные средства), не подлежат изъятию органом субъекта Федерации.

Решение об их использовании, в том числе о вложении этих средств в хозяйственные мероприятия, в акции и другие ценные бумаги, а также о предоставлении процентных и беспроцентных бюджетных ссуд принимает орган местного самоуправления, в том числе и с учетом предложений исполнительного органа власти субъекта Федерации, только при условии обеспечения финансирования плановых расходов и зачисления средств, полученных от этих операций, в свой бюджет.

¹ СЗ РФ, 1996, № 34, ст. 4030.

Статья 37. Обеспечение минимальных местных бюджетов

1. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

2. Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами субъектов Российской Федерации на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

3. Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации доходных источников. В случаях если доходная часть минимального местного бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

4. Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации отчислений от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации.

5. Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат учету органами государственной статистики в установленном порядке.

Расходная часть минимального бюджета исчисляется по единым или групповым минимальным социальным и финансовым нормам и нормативам, установленным на основании действующих актов законодательства в пределах финансовых возможностей бюджетов разного уровня. Разработка минимальных социальных и финансовых норм и нормативов, представляемых на утверждение Государственной Думы Российской Федерации, производится Правительством Российской Федерации.

Расходная часть минимального бюджета определяется:

а) суммой затрат, включаемых в бюджет текущих расходов, которые учитываются вышестоящими органами власти в расчетах к

бюджету года, предшествующего планируемому (в сопоставимых условиях), с учетом увеличения (снижения) этих расходов, вызванного:

— согласованной с вышестоящим органом власти суммой затрат в связи с изменением состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию;

— решениями вышестоящих органов власти об изменении социальных и финансовых норм и нормативов;

— изменением индекса цен и тарифов по расчетам вышестоящих исполнительных органов власти, осуществляемым в установленном порядке;

б) минимально необходимой суммой затрат, включаемых в бюджет развития данного национально-государственного или административно-территориального образования.

Законодательством обеспечиваются **гарантии гласности** при принятии решений по вопросам, связанным с бюджетом, внебюджетными и валютным фондами.

Решения органов местного самоуправления об утверждении бюджета, об использовании средств внебюджетных и валютного фондов, об утверждении отчета об исполнении бюджета и использовании средств внебюджетных и валютного фондов, а также решения по иным вопросам, касающимся формирования бюджета или указанных фондов, подлежат опубликованию в средствах массовой информации в сроки, установленные соответствующим органом местного самоуправления, или доводятся до сведения населения иным способом исходя из возможностей соответствующего субъекта Федерации и муниципального образования.

В случае принятия решения об отклонении проекта бюджета или о неутверждении отчетов об исполнении бюджета и использовании средств внебюджетных и валютного фондов в средствах массовой информации должны быть опубликованы необходимые сведения о причинах принятия такого решения.

Статья 38. Финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления

1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджетах субъектов Российской Федерации.

2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующим

ющего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

При недостаточности бюджетных средств для покрытия расходов, превышающих минимальный бюджет, или в случаях временных финансовых затруднений в процессе исполнения утвержденного бюджета органы власти муниципального образования могут получать **процентные или беспроцентные ссуды** из иных бюджетов, а также в порядке, установленном органами власти субъекта Федерации, выпускать **займы** на инвестиционные цели на собственной территории.

Органы власти муниципального образования вправе получать **краткосрочные кредиты** коммерческих банков за счет их собственных ресурсов по решению представительного органа власти, в котором определяются приемлемые условия заключения соглашения исполнительного органа власти с банком о предоставлении и погашении кредита.

Максимальный размер соотношения общей суммы займов, кредитов, иных долговых обязательств соответствующего бюджета и объема его расходов устанавливается законами Российской Федерации. Вышестоящие органы власти не отвечают по долговым обязательствам нижестоящего органа власти, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

Доходная часть минимального бюджета должна полностью покрывать указанные суммы затрат. В случае несбалансированности доходов и минимально необходимых расходов бюджетов сельсоветов, поселков, районных бюджетов районов в городах, городских бюджетов городов без районного деления, бюджетов городов (кроме городов Москвы и Санкт-Петербурга), районные органы местного самоуправления представляют в органы власти субъекта Федерации необходимые расчеты для обоснования размеров нормативов отчислений от регулирующих доходов, дотаций, субвенций, перечня доходов и расходов, подлежащих передаче из вышестоящих бюджетов, а также данные об изменении состава объектов, подлежащих бюджетному финансированию.

Для полного учета всех финансовых ресурсов, а также определения средней финансовой обеспеченности муниципального образования его органы вправе составить территориальный сводный финансовый баланс. Предприятия, учреждения и организации всех форм собственности, расположенные на соответствующей территории, включая налоговые службы и органы статистики, по запросам органов местного самоуправления обязаны безвозмездно представлять им сведения, необходимые для составления этих балансов.

Государственные органы власти субъекта Федерации организуют работу по доведению до начала финансового года до органов местного самоуправления следующих данных:

— проектируемых нормативов (процентов) отчислений от регулирующих доходов и принятых в их расчет сумм контингентов этих доходов;

— о дотациях и субвенциях, намечаемых к предоставлению из республиканского бюджета Российской Федерации и бюджета субъекта Федерации, и их целевом назначении;

— перечня и фиксированных долей (в процентах) доходов, закрепленных за бюджетами разных уровней;

— перечня расходов, передаваемых из республиканского бюджета Российской Федерации и бюджета субъекта Федерации в бюджет местного самоуправления.

Государственный комитет Российской Федерации по статистике во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1995 г. "О совершенствовании информационной системы представления бухгалтерской отчетности"¹ принял положение от 27 сентября 1995 г. "Об утверждении порядка сбора и обработки годовой бухгалтерской отчетности организаций и представления сводной информации органам государственной власти и местного самоуправления, а также иным заинтересованным пользователям".

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1995 г. "О совершенствовании информационной системы представления бухгалтерской отчетности" на органы государственной статистики возложены функции по сбору, обработке годовых бухгалтерских отчетов организаций, расположенных на территории Российской Федерации, для представления соответствующей информации органам местного самоуправления, а также другим заинтересованным пользователям.

При сборе, обработке бухгалтерской отчетности и представлении органам местного самоуправления следует руководствоваться частью первой Гражданского кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 20 февраля 1995 г. "Об информации, информатизации и защите информации"², Федеральным законом от 14 июня 1995 г. "О государственной поддержке малого предпринимательства в Российской Федерации", постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 1995 г. "О совершенствовании информационной системы представления бухгалтерской отчетности", Положением о бухгалтерском учете и отчетности в Российской Федерации, утвержденным Приказом Минфина России от 26 декабря 1994 г. № 170, Положением о Государственном комитете Российской Федерации по статистике, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 9 июля 1994 г. "Вопросы Государственного комитета Российской Федерации по статистике"³, совместным Приказом Госкомстата России и Госналог-

¹ СЗ РФ, 1995, № 18, ст. 1670.

² СЗ РФ, 1995, № 8, ст. 609.

³ СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1522.

службы России "Об информационном взаимодействии органов государственной статистики и налоговых органов", утвержденным 25 июля 1995 г. № 141 / ВГ-3-13/49.

Статья 39. Местные налоги и сборы

1. Местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

2. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разное добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.

Общий правовой режим местных налогов и сборов предстоит подробно урегулировать готовящимся Налоговым кодексом Российской Федерации, причем их количество, предусмотренное Законом Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. "Об основах налоговой системы в Российской Федерации"¹ с изменениями и дополнениями, предполагается сократить. На федеральном уровне финансовые органы должны издавать необходимое количество модельных (типовых) рекомендательных актов о порядке взимания отдельных видов местных налогов. Регулирование этого вопроса нельзя отдавать полностью на усмотрение органов местного самоуправления, поскольку различный налоговый режим на местном уровне может подорвать основы единой налоговой системы. Следует предоставить им право взимания местных налогов на условиях, установленных законодательством Федерации и ее субъектов.

К местным налогам относятся: налог на имущество физических лиц; земельный налог; регистрационный сбор с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью; налог на строительство объектов производственного назначения в курортной зоне; курортный сбор; сбор за право торговли; целевые сборы с граждан и предприятий, учреждений, организаций на содержание милиции, благоустройство территории, на нужды образования и другие цели; налог на рекламу; налог на перепродажу автомобилей, вычислительной техники; сбор с владельцев собак; лицензионный сбор за право торговли винно-водочными изделиями; лицензионный сбор за право проведения местных аукционов и лотерей; сбор за выдачу ордера на квартиру; сбор за парковку автотранспорта; сбор за использование местной символики; сбор за участие в бегах на ипподромах; сбор за выигрыш на бегах; сбор со сделок на биржах (за исключением сделок, предусмотренных законодательными актами

¹ Ведомости РФ, 1992, № 11, ст. 527.

о налогообложении операций с ценными бумагами; сбор за право проведения кино- и телесъемок; сбор за уборку территорий населенных пунктов; сбор за открытие игорного бизнеса; налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы; налоги и сборы, не предусмотренные федеральным законодательством и введенные местным самоуправлением (сбор за содержание излишнего поголовья дойных коров, сбор за проезд через территорию города, сбор за парковку иностранного транспорта и за право проезда по центральным улицам города, сбор на содержание автобусного парка, налог на содержание общественного телевидения, сбор на содержание футбольной команды, сбор на медоборудование, сбор за вывоз древесины и другие налоги и сборы).

В принимаемых решениях о введении местных налогов и сборов должны быть четко определены:

- плательщики;
- объекты обложения;
- размеры ставок;
- порядок исчисления и сроки уплаты;
- источники уплаты налогов и сборов (для юридических лиц);
- льготы и порядок их предоставления;
- порядок зачисления уплачиваемых налогов и сборов в бюджеты разного уровня (желательно с указанием номера счета);
- порядок представления отчетности по налогам и сборам;
- права, обязанности и ответственность плательщиков;
- органы, осуществляющие прием налогов и сборов.

При этом следует иметь в виду следующее. Законом об основах налоговой системы определены бюджеты разного уровня, в которые зачисляются уплачиваемые суммы местных налогов и сборов, если иное не предусмотрено законодательными актами. Поэтому не допускается принятие решений, ущемляющих бюджетные права органов местного самоуправления. За нарушение принятых решений о введении местных налогов и сборов к плательщикам применяются санкции в соответствии с Законом "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. "О плате за землю" (в редакции Законов Российской Федерации от 14 февраля 1992 г. № 2353-1, от 16 июля 1992 г. № 3317-1, Федерального закона от 9 августа 1994 г. № 22-ФЗ), устанавливает, что **использование земли в Российской Федерации является платным**. Формами платы являются: земельный налог, арендная плата, нормативная цена земли.

Собственники земли, землевладельцы и землепользователи, кроме арендаторов, облагаются ежегодным земельным налогом.

За земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Для покупки и выкупа земельных участков в случаях, предусмотренных Земельным кодексом РСФСР, а также для получения под залог земли банковского кредита устанавливается нормативная цена земли.

Размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, землепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Ставки земельного налога пересматриваются в связи с изменением не зависящих от пользователя земли условий хозяйствования.

Органами власти субъектов Российской Федерации исходя из средних размеров налога с одного гектара пашни и кадастровой оценки угодий устанавливаются и утверждаются ставки земельного налога по группам почв пашни, а также многолетних насаждений, сенокосов и пастбищ.

Минимальные ставки земельного налога за один гектар пашни и других сельскохозяйственных угодий устанавливаются органами законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации. При исчислении сумм земельного налога для плательщиков вводятся коррективы на местоположение их земельных участков.

Органам местного самоуправления предоставляется право с учетом благоприятных условий размещения земельных участков повышать ставки земельного налога, но не более чем в два раза.

Налог за городские (поселковые) земли устанавливается на основе средних ставок (за исключением земель сельскохозяйственного использования, занятых личным подсобным хозяйством и жилищным фондом, дачными и садовыми участками, индивидуальными и кооперативными гаражами, для которых установлен иной порядок исчисления налога).

Средние ставки дифференцируются по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории органами местного самоуправления городов. Границы зон определяются в соответствии с экономической оценкой территории и генеральными планами городов. В облагаемую налогом площадь включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, участки, необходимые для их содержания, а также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим лицам и гражданам.

Платежи за землю направляются исключительно на цели, связанные с финансированием мероприятий по землеустройству, ведению земельного кадастра и мониторинга, охране земель, повышению их плодородия, освоению новых земель, на компенсацию собственных затрат землепользователя на эти цели, а также на погашение ссуд, выданных под указанные мероприятия, процентов за их использование, фиксированные выплаты землепользователям, ведущим сельскохозяйственное производство на землях низкого качества, инженерное и социальное обустройство территории в соответствии со ст. 24 Закона Российской Федерации "О плате за землю". Арендная плата, получаемая собственником земли, используется им по своему усмотрению.

От платы за землю полностью освобождаются:

1) заповедники, национальные и дендрологические парки, ботанические сады;

2) предприятия, граждане, занимающиеся традиционными промыслами в местах проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и этнических групп, а также народными художественными промыслами и ремеслами в местах их традиционного бытования;

3) научные организации, опытные, экспериментальные и учебно-опытные хозяйства научно-исследовательских учреждений и учебных заведений сельскохозяйственного и лесохозяйственного профиля за земельные участки, непосредственно используемые для научных и учебных целей, а также для испытания сортов сельскохозяйственных и лесохозяйственных культур;

4) учреждения культуры, образования, здравоохранения, спортивно-оздоровительные комплексы, финансируемые за счет государственного бюджета либо за счет средств профсоюзов, а также государственные органы охраны природы и памятников истории и культуры;

5) предприятия, учреждения, организации и граждане, получившие для сельскохозяйственных нужд нарушенные или малопродуктивные земли в соответствии с кадастровой оценкой.

Органы местного самоуправления могут устанавливать льготы по взиманию земельного налога и арендной платы в виде полного или частичного освобождения на определенный срок, отсрочки выплаты, понижения ставки земельного налога для:

инвалидов и их объединений;

участников Великой Отечественной войны;

малообеспеченных граждан;

благотворительных организаций;

лесохозяйственных предприятий, выполняющих работы по лесовосстановлению, лесоразведению, выращиванию, охране и защите лесов за счет государственного бюджета.

Земельный налог и арендная плата за землю не взимаются с предприятий, учреждений, организаций и граждан за земельные участки, находящиеся в стадии сельскохозяйственного освоения.

Статья 40. Право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 1992 г. № 828 устанавливает общий режим взимания платежей за пользование недрами.

Платежи за право на пользование недрами включают платежи за право на поиски месторождений полезных ископаемых, их разведку и разработку, а также платежи за право строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых. Платежи за право на пользование недрами, акваторией и участками морского дна взимаются со всех пользователей недр.

Освобождение от этих платежей производится в соответствии со ст. 40 Закона Российской Федерации "О недрах".

Плата за право на пользование недрами может взиматься в форме денежных платежей, части объема добытого минерального сырья или иной производимой пользователем продукции, выполнения работ или предоставления услуг, зачета сумм предстоящих платежей в республиканский бюджет Российской Федерации, в бюджеты республик в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования, района (города) в качестве долевого вклада в уставный фонд создаваемого горного предприятия. Форма внесения платы, размеры и условия платежей по каждому объекту лицензирования устанавливаются в лицензии.

Платежи за право на добычу полезных ископаемых осуществляются в форме разового, а также последующих регулярных платежей с начала добычи в течение всего срока действия лицензии.

Стартовые размеры разовых платежей за право на добычу полезных ископаемых определяются Комитетом Российской Федерации по геологии и использованию недр или его территориальными подразделениями по согласованию с Министерством экономики Российской Федерации. При этом их величины не должны быть менее 10 процентов величины регулярного платежа в расчете на среднегодовую проектную мощность добывающего предприятия. Окончательная сумма разового платежа определяется по результатам конкурса или аукциона.

Регулярные платежи определяются как доля от стоимости добытого минерального сырья с учетом нормативных потерь полезных ископаемых в недрах и включаются в себестоимость его добычи. При этом стоимость добытого минерального сырья исчисляется по ценам реализации товарной продукции из него без учета налога на добавленную стоимость.

Конкретные размеры регулярных платежей определяются по каждому месторождению с учетом вида полезного ископаемого, количества и качества запасов, природно-географических, горно-технических условий, оценки риска пользователя недр и рентабельности разработки месторождения и устанавливаются органами, предоставляющими лицензию по результатам конкурсов или аукционов.

Платежи за право на добычу углеводородного сырья (нефть, газовый конденсат и природный газ) распределяются в следующем порядке:

бюджет района, города — 30 процентов;

бюджет республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования — 30 процентов;

республиканский бюджет Российской Федерации — 40 процентов.

Платежи за право на добычу других полезных ископаемых, кроме общераспространенных, распределяются в следующем порядке:

бюджет района, города — 50 процентов;

бюджет республики в составе Российской Федерации, края, области, автономного образования — 25 процентов;

республиканский бюджет Российской Федерации — 25 процентов.

Разовый платеж при предоставлении совмещенной лицензии, включающей поиски, разведку и добычу полезных ископаемых, распределяется в том же порядке, как и платеж за право на добычу соответствующего полезного ископаемого.

Все платежи за право на добычу общераспространенных полезных ископаемых поступают в бюджеты районов, городов. При добыче полезных ископаемых на территории автономного округа, входящего в состав края или области, платежи за право на добычу в бюджете края или области поступают за счет половины соответствующих платежей в республиканский бюджет Российской Федерации.

Распределение платежей за право на добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений или групп месторождений между бюджетами разных уровней может устанавливаться в иных пропорциях. Пропорции устанавливаются по соглашению всех заинтересованных сторон. В спорных случаях — в соответствии с Законом Российской Федерации "О недрах".

Ведению органов местного самоуправления в сфере регулирования лесных отношений подлежат:

1) участие в разработке федеральных и региональных программ развития лесного хозяйства;

2) согласование с соответствующими органами государственного управления республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга принципов определения ставок и размеров лесных податей и размеров арендной платы за пользование лесным фондом;

3) установление ставок и размеров лесных податей, размеров арендной платы и предоставление льгот по платежам отдельным категориям лесопользователей, а также определение форм внесения лесных податей и арендной платы;

4) принятие совместно с владельцами лесного фонда решения о передаче в долгосрочное пользование (аренду) участков лесного фонда; при этом участие владельцев лесного фонда в принятии

такого решения ограничивается определением условий, соответствующих установленным лесоводственным требованиям;

5) контроль в сфере использования, воспроизводства, охраны и защиты лесов;

6) определение формы выбора лесопользователя (прямые переговоры, лесные торги, конкурсы);

7) ограничение, приостановление или прекращение права на пользование лесным фондом в установленном порядке;

8) учет лесного фонда;

9) распределение утвержденного лимита лесосечного фонда по лесопользователям в соответствии с рекомендациями государственных органов управления лесным хозяйством, в том числе для обеспечения поставок древесины для государственных нужд.

Статья 41. Муниципальные внебюджетные фонды

Представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Правовой статус внебюджетных фондов на муниципальном уровне четко не урегулирован федеральным законодательством до принятия закона о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в новой редакции и закона о финансовой основе местного самоуправления. Однако основные подходы к регулированию этой сферы финансовой деятельности частично определены в законодательном и нормативном порядке на федеральном уровне и на уровне субъекта Федерации.

Органы местного самоуправления имеют право на образование целевых внебюджетных фондов, средства которых формируются за счет:

а) добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений и организаций на соответствующие цели;

б) сумм штрафов за загрязнение окружающей среды и нерациональное использование природных ресурсов и другие нарушения природоохранительного законодательства, санитарных норм и правил, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение природоохранных и оздоровительных мероприятий;

в) сумм штрафов за порчу и утрату объектов историко-культурного наследия, памятников природы, находящихся в ведении соответствующих органов власти, другие нарушения законодательства об охране этих объектов, а также платежей, компенсирующих причиненный при этом ущерб. Суммы этих штрафов и платежей используются на проведение мероприятий по восстановлению и поддержанию в сохранности объектов историко-культурного наследия;

г) иных доходов внебюджетных фондов в соответствии с законодательством.

Налоги и другие платежи, предназначенные для зачисления в бюджет, не подлежат направлению во внебюджетные фонды. Бюджетные средства не должны перечисляться во внебюджетные фонды.

Положение о каждом внебюджетном и валютном фонде утверждается соответствующим органом местного самоуправления. Средства внебюджетных и валютного фондов находятся на специальных счетах, открываемых исполнительным органом власти, органом управления внебюджетным фондом в банковских учреждениях, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с целевым назначением, которое определяется утвержденным положением о фонде.

В орган управления внебюджетного фонда в случаях, в порядке и на условиях, определяемых положением о фонде, могут входить представители различных органов государственной власти и органов местного самоуправления, заинтересованных предприятий, учреждений и организаций, иные заинтересованные физические лица.

Муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства имеют право на предоставление субъектам малого предпринимательства льготных кредитов, беспроцентных ссуд, краткосрочных займов без приобретения лицензии на банковскую деятельность.

К основным задачам указанных фондов относятся:

— предоставление финансовой помощи на возмездной и безвозмездной основе при осуществлении программ демонополизации, перепрофилирования производства в целях развития конкуренции и насыщения товарного рынка в соответствии с действующим законодательством;

— выполнение функций залогодателя, поручителя, гаранта по обязательствам малых предприятий;

— долевое участие в создании и деятельности хозяйствующих субъектов, обеспечивающих развитие инфраструктуры рынка, специализированных консультационных организаций и информационных систем поддержки малого предпринимательства и развития конкуренции, систем потребительской экспертизы и сертификации товаров и услуг;

— финансирование мероприятий по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров для малых предприятий, поддержке новых экономических структур, защите прав потребителей;

— финансирование научных исследований, научно-практических конференций, симпозиумов, совещаний, в том числе международных, связанных с деятельностью указанных фондов;

— проведение мероприятий, направленных на привлечение и эффективное использование средств отечественных и иностранных инвесторов, в том числе проведение конкурсов, аукционов, выставок, лотерей, а также совершение операций с ценными бумагами в порядке, установленном действующим законодательством;

— организация сбора, обработки правовой, патентно-лицензионной и иной информации, представляющей интерес для субъектов малого предпринимательства, изучение конъюнктуры внутреннего

рынка, предоставление консультационной и организационно-методической помощи при разработке программ и проектов в области малого предпринимательства;

— осуществление в установленном порядке внешнеэкономической деятельности, участие в международных программах и проектах в области малого предпринимательства.

Статья 42. Участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

Федеральный закон от 3 февраля 1996 г. "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О банках и банковской деятельности в РСФСР"¹ определяет правовой статус муниципального банка и кредитной организации.

Муниципальная кредитная организация — юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Центрального банка Российской Федерации (Банка России) имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные упомянутым Федеральным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

Муниципальный банк — кредитная организация, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности следующие банковские операции: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц, размещение указанных средств от своего имени и за свой счет на условиях возвратности, платности, срочности, открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц.

Муниципальная небанковская кредитная организация — кредитная организация, имеющая право осуществлять отдельные банковские операции, предусмотренные федеральными законами. Допустимые сочетания банковских операций для небанковских кредитных организаций устанавливаются Банком России.

Иностраный банк на территории местного самоуправления — банк, признанный таковым по законодательству иностранного государства, на территории которого он зарегистрирован.

Кредитование субъектов малого предпринимательства осуществляется на льготных условиях с компенсацией соответствующей разницы кредитным организациям за счет средств фондов поддержки малого предпринимательства. При этом кредитные организа-

¹ СЗ РФ, 1996, № 6, ст. 492.

ции, осуществляющие кредитование субъектов малого предпринимательства на льготных условиях, пользуются льготами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Фонды поддержки малого предпринимательства вправе компенсировать кредитным организациям полностью или частично недополученные ими доходы при кредитовании субъектов малого предпринимательства на льготных условиях. Размер, порядок и условия компенсации устанавливаются договором между кредитной организацией и соответствующим фондом поддержки малого предпринимательства.

Общества взаимного кредитования субъектов малого предпринимательства создаются для аккумуляции временно свободных денежных средств участников указанных обществ в целях оказания им финансовой помощи.

Общества взаимного кредитования субъектов малого предпринимательства:

— вправе не размещать обязательные резервы в Центральном банке Российской Федерации;

— могут поручать управление собственными ресурсами банку-депозитарию или иной кредитной организации;

— определяют размер, периодичность и порядок внесения вкладов (взносов) участниками указанных обществ, а также предельные размеры, сроки и условия оказания им финансовой помощи;

— не вправе предоставлять денежные средства физическим и юридическим лицам, которые не являются участниками указанных обществ.

В соответствии с лицензией Банка России на осуществление банковских операций муниципальный банк вправе осуществлять выпуск, покупку, продажу, учет, хранение и иные операции с ценными бумагами, выполняющими функции платежного документа, с ценными бумагами, подтверждающими привлечение денежных средств во вклады и на банковские счета, с иными ценными бумагами, осуществление операций с которыми не требует получения специальной лицензии в соответствии с федеральными законами, а также вправе осуществлять доверительное управление указанными ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами.

Муниципальная кредитная организация имеет право осуществлять профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг в соответствии с федеральными законами.

Кредитная организация, создаваемая органами местного самоуправления, имеет устав, утверждаемый в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Устав муниципальной кредитной организации должен содержать:

1) фирменное (полное официальное) наименование, а также все другие наименования, установленные Федеральным законом РФ "О банках и банковской деятельности";

- 2) указание на организационно-правовую форму;
- 3) сведения о месте нахождения (почтовым адресе) органов управления и обособленных подразделений;
- 4) перечень осуществляемых банковских операций и сделок;
- 5) сведения о размере уставного капитала;
- 6) сведения о системе органов управления, в том числе исполнительных, и органов внутреннего контроля, о порядке их образования и их полномочиях.

При осуществлении банковских операций муниципальная кредитная организация обязана по требованию физического или юридического лица предоставить лицензию на осуществление банковских операций, информацию о своей финансовой отчетности (бухгалтерский баланс и отчет о прибылях и убытках) и аудиторское заключение за предыдущий год, а также ежемесячные бухгалтерские балансы за текущих год.

За введение физических и юридических лиц в заблуждение путем непредоставления информации либо предоставления недостоверной или неполной информации кредитная организация несет ответственность в соответствии с законодательством.

Уставный капитал муниципальной кредитной организации составляет из величины вкладов ее участников и определяет минимальный размер имущества, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Банк России устанавливает предельный размер неденежной части в уставном капитале кредитных организаций, а также минимальный размер уставного капитала вновь регистрируемых кредитных организаций. Норматив минимального размера уставного капитала может устанавливаться в зависимости от вида кредитных организаций.

Решение Банка России об изменении минимального размера уставного капитала вступает в силу не ранее чем через 90 дней после дня его официального опубликования. Для вновь регистрируемых кредитных организаций Банком России применяется норматив минимального размера уставного капитала, действующий на день подачи документов на регистрацию и получение лицензии. Банк России не имеет права требовать от ранее зарегистрированных кредитных организаций изменения их уставного капитала.

Не могут быть использованы для формирования уставного капитала кредитной организации привлеченные денежные средства.

Средства федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов, свободные денежные средства и иные объекты собственности, находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти, не могут быть использованы для формирования уставного капитала кредитной организации, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Средства бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, свободные денежные средства и иные объекты собст-

венности, находящиеся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, могут быть использованы для формирования уставного капитала кредитной организации на основании соответственно законодательного акта субъекта Российской Федерации или решения органа местного самоуправления.

Глава VI Гарантии местного самоуправления

Статья 43. Запрет на ограничение прав местного самоуправления

Ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, запрещается.

Данная статья Федерального закона воспроизводит положение ст. 133 Конституции Российской Федерации, вводящей **запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.**

Под **правами местного самоуправления** понимаются как права органов местного самоуправления, так и непосредственно права населения, проживающего на территории местного самоуправления.

Конституцией Российской Федерации (ст. 131—133) определены основные права и гарантии местного самоуправления в Российской Федерации. К ним, в частности, относятся:

— право населения самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления;

— обязательность учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление;

— право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка и решать иные вопросы местного значения;

— право органов местного самоуправления на получение необходимых материальных и финансовых средств при наделении их законом отдельными государственными полномочиями;

— право местного самоуправления на судебную защиту;

— право на компенсацию дополнительных расходов, возникающих в результате решений, принятых органами государственной власти.

Конституционные гарантии местного самоуправления получили развитие в федеральных законах, в которых устанавливаются конкретные права местного самоуправления. Это прежде всего Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и некоторые другие (см.: **Приложение**).

Законы субъектов Российской Федерации не могут снижать уровень гарантий местного самоуправления, определенный Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и федеральными законами. Указанные ограничения, вводимые законами субъектов Федерации, не имеют юридической силы, поскольку согласно ст. 76 Конституции законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Статья 44. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

2. Решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

3. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления влечет ответственность в соответствии с законами.

1. Существует несколько разновидностей актов местного самоуправления. К ним относятся:

- решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан (местных референдумов, сходов и т. п.);
- решения органов местного самоуправления (представительных и исполнительных органов местного самоуправления);
- решения должностных лиц местного самоуправления (главы местного самоуправления, иных выборных либо назначаемых должностных лиц).

Акты местного самоуправления являются правовыми актами, обязательными для всех лиц, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования.

В случае, если на территории определенного муниципального образования находится иное муниципальное образование, для пос-

леднего обязательны акты муниципального образования, в состав которого оно входит.

Акты местного самоуправления **принимаются в соответствии с полномочиями, установленными** для данного уровня местного самоуправления **федеральными законами и законами субъектов Федерации**. Конкретный объем полномочий того или иного органа местного самоуправления, должностного лица местного самоуправления определяется в уставах муниципальных образований.

2. В Федеральном законе не предусмотрена возможность отмены решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в административном порядке.

Данная норма составляет гарантию самостоятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления во взаимоотношениях с органами государственной власти, а также органами местного самоуправления другого муниципального образования (в случае, если определенное муниципальное образование входит в состав другого); она направлена на обеспечение эффективного осуществления полномочий органов местного самоуправления и его должностных лиц. Что касается решений должностных лиц местного самоуправления, находящихся в административном подчинении иных должностных лиц местного самоуправления (например, руководителей структурных подразделений администрации муниципального образования), то они могут быть отменены вышестоящим должностным лицом местного самоуправления в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования.

При осуществлении органами местного самоуправления и их должностными лицами отдельных государственных полномочий, переданных им в соответствии с п. 4 ст. 6 комментируемого Закона, акты, принимаемые указанными органами и должностными лицами в процессе реализации этих полномочий, подлежат контролю со стороны государства в лице его органов и могут быть отменены в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

3. **Ответственность за неисполнение** или ненадлежащее исполнение **решений**, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления устанавливается гражданским, уголовным, административным и трудовым законодательством.

Порядок привлечения к уголовной и гражданской ответственности и соответствующие санкции устанавливаются федеральными законами. Административно-правовые и дисциплинарные санкции устанавливаются как федеральными законами непосредственно, так и законами субъектов Российской Федерации, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Так, согласно ст. 99 Закона Омской области "О местном самоуправлении в Омской области" невыполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан в установленном законом

порядке, решений представительного органа и местной администрации, принятых в пределах их компетенции, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от одного до десяти установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда, налагаемого в судебном порядке.

В статье 53 Закона Нижегородской области “Об организации местного самоуправления в Нижегородской области” говорится, что органы местного самоуправления вправе в установленном законодательством порядке вносить в соответствующие органы представления о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций за невыполнение решений органов местного самоуправления. Представление органов местного самоуправления должно быть рассмотрено в 15-дневный срок со дня его получения.

Той же статьей 53 предусмотрено, что невыполнение решений органов местного самоуправления, принятых в пределах их компетенции, влечет административную ответственность должностных лиц и граждан в виде штрафа в размере от двух до десяти установленных законом размеров минимальной месячной оплаты труда, налагаемого в судебном порядке. Дела об этих административных правонарушениях рассматриваются в семидневный срок.

Статья 45. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

2. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации.

1. Органы местного самоуправления при выполнении возложенных на них задач могут обращаться в органы государственной власти, к государственным должностным лицам, предприятиям, учреждениям и организациям с различного рода обращениями: запросами, предложениями, заявлениями и т. п. Порядок внесения этих обращений, их форма устанавливаются законами субъектов Федерации, уставами муниципальных образований, а также внутренними актами, регламентирующими организацию работы органов местного самоуправления (регламент представительного органа местного самоуправления и некоторые другие акты).

Федеральный закон устанавливает **обязательность рассмотрения обращений органов местного самоуправления**, не устанавли-

вая при этом сроки рассмотрения данных обращений. **Установление этих сроков является задачей законодателя субъекта Федерации.** Так, согласно ст. 58 Закона Саратовской области “О местном самоуправлении в Саратовской области” официальные обращения и предложения органов и должностных лиц местного самоуправления (включая предложения по передаче полномочий органами местного самоуправления органам государственной власти) подлежат обязательному рассмотрению теми государственными органами, организациями и учреждениями, которым эти предложения направлены и в чьей компетенции находится их рассмотрение. О результатах такого соответствующему органу и должностному лицу местного самоуправления должен быть дан мотивированный ответ в месячный срок. Аналогичный срок рассмотрения обращений установлен и в Законе Республики Карелия “О местном самоуправлении в Республике Карелия”.

2. Праву законодательной инициативы представительных органов местного самоуправления в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации соответствует **обязанность** этого органа **рассмотреть** вносимый **проект закона.** Содержанием законодательной инициативы может быть изменение, дополнение законов субъекта Российской Федерации, принятие нового закона, отмена закона субъекта Российской Федерации.

Решение о внесении проекта закона должно приниматься на заседании представительного органа местного самоуправления. Процедуру принятия такого решения целесообразно устанавливать в регламенте данного представительного органа.

Статья 46. Судебная защита местного самоуправления

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Нарушения прав местного самоуправления затрагивают интересы не только органов местного самоуправления, но и всех граждан, проживающих на территории муниципального сообщества. Поэтому обращаться с заявлениями в суд может любой гражданин, проживающий на данной территории.

По смыслу комментируемой статьи **обжаловаться могут как индивидуально-правовые, так и нормативно-правовые акты** органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В случае, если суд или арбитражный суд установят, что акт органа государственной власти либо государственного должностного лица, акт органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, акт предприятия, учреждения или организации нарушает установленные законами права местного самоуправления, данный акт в целом или в отдельной его части признается недействительным.

Правила судопроизводства при рассмотрении данных заявлений устанавливаются в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР и Арбитражном процессуальном кодексе Российской Федерации.

Глава VII

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью

Статья 47. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

В этой статье определяются **виды юридической ответственности**, которой подлежат органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления. **Органы местного самоуправления** — это выборные органы, образуемые в соответствии с настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований, и другие органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований (см. комментарий к ст. 14). К **должностным лицам местного самоуправления** в соответствии со ст. 1 комментируемого Закона относятся выборные либо работающие по контракту (трудовому договору) лица, выполняющие организационно-распорядительные функции в органах местного самоуправления и не относящиеся к категории государственных служащих. Согласно данному Закону круг должностных лиц местного самоуправления должен быть определен в уставах муниципальных образований (см. комментарий к ст. 16, 17).

Юридическая ответственность предполагает применение к органам или лицам, совершившим правонарушения, предусмотренных законом мер принуждения в установленном порядке. В зависимости от характера правонарушения и санкции за его совершение

ответственность подразделяется на виды: **уголовная, административная, гражданская и дисциплинарная** (иногда в качестве особых видов выделяют также конституционную и материальную ответственность). **Уголовная ответственность** наступает в результате совершения преступления, **административная и дисциплинарная** — за совершение соответственно административного или дисциплинарного проступка, **гражданско-правовая** — применяется для восстановления незаконно нарушенных прав или принуждения к исполнению невыполненной обязанности.

Применение уголовной, административной и дисциплинарной ответственности в рамках комментируемой статьи возможно только к должностным лицам местного самоуправления, так как эти виды ответственности носят личный характер. К гражданско-правовой ответственности могут быть привлечены лишь органы местного самоуправления.

Условия наступления каждого конкретного вида ответственности определены в действующем законодательстве — федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Так, условия применения уголовной ответственности к должностным лицам местного самоуправления установлены в федеральном нормативном акте — Уголовном кодексе Российской Федерации, административной — в Кодексе об административных правонарушениях, дисциплинарной — нормами Кодекса законов о труде, условия гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления — положениями Гражданского кодекса.

Необходимо отметить, что в соответствии с п. “к” ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации административное и трудовое законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, условия применения административной или дисциплинарной ответственности должностных лиц местного самоуправления могут быть установлены также и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (и будут распространяться на все муниципальные образования на территории данного субъекта Российской Федерации).

Так, в статье 55 Закона Удмуртской Республики “О местном самоуправлении” предусмотрено, что председатель представительного органа и его заместители, глава местной администрации и его заместители, руководители органов и структурных подразделений представительного органа и местной администрации, работающие на постоянной основе, не имеют права занимать оплачиваемые должности в других государственных органах, а также в общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях и организациях. Нарушение этими должностными лицами требований данной статьи, если в их действиях не содержится признаков административного правонарушения или уголовно наказуемого деяния, влечет дисциплинарную ответственность вплоть до увольнения с должности или постановку вопроса об отзыве в отношении лиц, занимающих выборные должности.

Данная норма является типичной для законодательного определения субъектами Российской Федерации условий наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.

Статья 48. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия населения определяются уставами муниципальных образований.

Комментируемая статья вводит специфический вид ответственности — **ответственность перед населением** муниципального образования. Специфика ее состоит в том, что она не может быть отнесена ни к одному из существующих видов ответственности (уголовной, административной, дисциплинарной, гражданско-правовой). Необходимо отметить, что такого рода ответственность не обязательно наступает в результате неправомерных действий органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления, и именно это отличает ее от других вышеназванных форм.

Единственное основание для привлечения органов или должностных лиц местного самоуправления к этому виду ответственности — утрата доверия. Следовательно, его наличие или отсутствие становится в данном случае критерием ответственности. Термин **доверие** носит неправовой характер, им обозначают “уверенность в чьей-либо добросовестности, искренности, в правильности чего-нибудь и основанное на этом отношении к кому-чему-нибудь”¹.

Субъектом данного вида ответственности выступают органы местного самоуправления (см. комментарий к ст. 14) и должностные лица местного самоуправления (см. комментарий к ст. 16—17). Ее содержанием является решение населения о расформировании органа местного самоуправления или об отзыве должностного лица местного самоуправления, утратившего доверие населения.

Как следует из текста комментируемой нормы, к указанному виду ответственности органы и должностные лица местного самоуправления могут быть привлечены только населением муниципального образования. В федеральном законодательстве отсутствует правовое определение термина **население муниципального образования**, и, восполняя этот пробел, субъекты Российской Федерации в законодательстве о местном самоуправлении вводят юридическое понятие населения.

¹ Ожегов С. И. . Словарь русского языка. М., 1981.

Но эти новации не во всем соответствуют комментируемому Федеральному закону. Например, Закон о местном самоуправлении в Саратовской области определяет *население* как физических лиц, постоянно или преимущественно либо временно проживающих на его территории. Одновременно с понятием населения вводится понятие *жителей* муниципального образования, под которыми понимаются *граждане Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающие на территории этого муниципального образования*, а также временно проживающие на ней учащиеся и студенты, военнослужащие и члены их семей, а также физические лица, имеющие статус беженцев и вынужденных переселенцев.

Правом на самоуправление согласно данному Закону обладают только *жители муниципальных образований*, что формально не соответствует терминологии комментируемого Федерального закона. Однако анализ содержания норм последнего (ст. 2, 3) позволяет сделать вывод, что под населением муниципального образования следует понимать именно лиц, отнесенных Законом Саратовской области к категории *жителей*.

Условия наступления ответственности перед населением и порядок привлечения к ней должны устанавливаться уставами муниципальных образований. Например, в Уставе местного самоуправления города Екатеринбурга предусмотрено, что вопрос об утрате доверия населением Главой города решается на городском референдуме. Вопрос об утрате доверия депутатом Городской Думы решается голосованием избирателей, проводимым в порядке, предусмотренном для выборов этого депутата.

Голосование по данному вопросу назначается Городской Думой по инициативе населения при наличии подписей в пользу отзыва депутата не менее одного процента от общего числа избирателей соответствующего избирательного округа. Подписные листы в поддержку отзыва депутата должны отвечать требованиям законодательства о выборах органов местного самоуправления.

Вопрос об утрате доверия населением иными должностными лицами и органами городского самоуправления решается органами и должностными лицами, осуществившими назначение или избрание утративших доверие органов и лиц, в порядке, предусмотренном для их назначения или избрания, при наличии обращения (петиции) от жителей города, принятого на собраниях граждан или заседаниях органов общественного территориального самоуправления, а также от общественных объединений города.

Таким образом, в Уставе зафиксированы условия наступления ответственности перед населением (утрата доверия), разграничены субъекты ответственности (Глава города, депутат Городской Думы, иное должностное лицо местного самоуправления), определены особенности процедуры применения ответственности в зависимости от субъекта (проведение референдума, голосования или решение органов или должностных лиц местного самоуправления, осуществивших назначение или избрание).

Статья 49. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством

1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

3. В случае установленных судом нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации может обратиться в соответствующий суд (Верховный Суд республики, краевой, областной или городской (города федерального значения) суд, суд автономной области, суд автономного округа) за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом субъекта Российской Федерации.

1. Неправомерные действия органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления (такие, как при-

нятие решения, нарушающего закон, издание правового акта, противоречащего действующему законодательству, и т. п.) влекут применение специальных мер принуждения с целью восстановления нарушенного правопорядка. Поскольку эти меры применяются государством и от имени государства, данный вид ответственности Закон именует **ответственностью перед государством**. При этом реальный ущерб причиняется необязательно непосредственно государству или его органам — потерпевшими могут быть граждане, предприятия, учреждения, организации, общественные объединения и другие субъекты.

Применительно к органам местного самоуправления можно говорить только о таком специфическом виде ответственности перед государством, как **прекращение полномочий органа местного самоуправления** (см. комментарий к п. 3 ст. 49).

Формами ответственности должностных лиц местного самоуправления перед государством являются **уголовная, административная и дисциплинарная ответственность**.

В соответствии с нормой ст. 8 Уголовного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 1997 г., основанием **уголовной ответственности** должностного лица местного самоуправления может являться только совершение им деяния, содержащего все признаки состава преступления, предусмотренного настоящим Кодексом. Перечень этих деяний содержится в гл. 30 “Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления”. Данная глава включает семь статей, содержащих составы преступлений, наличие которых в деяниях, совершенных должностными лицами местного самоуправления, влечет наступление уголовной ответственности.

В соответствии со ст. 285 уголовной ответственности подлежит должностное лицо местного самоуправления, виновное в злоупотреблении должностными полномочиями. Под **злоупотреблением должностными полномочиями** понимается использование должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 1 ст. 285 УК РФ). Квалифицирующими признаками данного деяния, отягчающими ответственность за это преступление, являются совершение его главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 285) или наступление тяжких последствий (ч. 3 ст. 285).

В соответствии со ст. 286 преступлением является **превышение должностных полномочий** должностным лицом местного самоуправления, то есть совершение им действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых

законом интересов общества или государства. Более строгую ответственность влекут те же действия, совершенные главой органа местного самоуправления (ч. 2 ст. 286 УК РФ), а также при наличии иных отягчающих обстоятельств (см. ч. 3 ст. 286).

Преступлением согласно ст. 287 Уголовного кодекса Российской Федерации является *неправомерный отказ* должностного лица местного самоуправления в предоставлении информации, а также предоставление заведомо неполной либо ложной информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации.

Незаконное участие должностного лица местного самоуправления в предпринимательской деятельности — учреждение коммерческого юридического лица либо управление им лично или через доверенное лицо вопреки запрету, установленному законом, — связанное с предоставлением такому юридическому лицу льгот и преимуществ или с иным покровительством, является преступлением, влекущим ответственность по ст. 289.

В соответствии со ст. 290 преступлением является *получение* должностным лицом местного самоуправления *взятки*, отягчающими признаками которого являются получение взятки за незаконные действия или бездействие (ч. 2 ст. 290 УК РФ), получение взятки главой органа местного самоуправления (ч. 3 ст. 290), а также получение взятки группой лиц по предварительному сговору, или неоднократно, или с вымогательством взятки, или в крупном размере (ч. 4 ст. 290).

Преступлением является *служебный подлог*, то есть внесение должностным лицом местного самоуправления в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в эти документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 292 УК РФ).

Должностным преступлением согласно ст. 293 Уголовного кодекса Российской Федерации является *халатность*, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Условия применения административной ответственности к должностным лицам местного самоуправления могут устанавливаться как федеральными нормативными актами, так и принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне основным нормативным актом, определяющим условия применения **административной ответственности** к должностным лицам местного самоуправления, является Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. В соответствии со ст. 15 названного

Кодекса должностные лица подлежат административной ответственности за административные правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил в сфере охраны порядка управления, государственного и общественного порядка, природы, здоровья населения и других правил, обеспечение выполнения которых входит в их служебные обязанности.

Конкретные составы административных правонарушений устанавливаются в КоАП, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Например, согласно ст. 157² КоАП административная ответственность должностных лиц наступает за неисполнение в срок должностным лицом органа власти, управления или хозяйствующего субъекта законных предписаний Федерального антимонопольного органа Российской Федерации или его территориального управления.

Статья 84 Закона Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. "Об охране окружающей природной среды"¹ гласит, что должностные лица, виновные в несоблюдении стандартов, норм и иных нормативов качества окружающей природной среды, загрязнении окружающей природной среды и причинении вследствие этого вреда здоровью человека, растительному и животному миру, имуществу граждан и юридических лиц и совершении других экологических правонарушений, подвергаются административному штрафу в размере от трехкратного до двадцатикратного размера минимальной заработной платы, установленной в Российской Федерации.

Основным нормативным актом, определяющим условия применения дисциплинарной ответственности к должностным лицам местного самоуправления, является Кодекс законов о труде РСФСР от 9 декабря 1971 года (с изменениями и дополнениями). В соответствии со ст. 135 КЗоТ применяются следующие взыскания: замечание, выговор, строгий выговор и увольнение. Следует учитывать, что данный перечень не является исчерпывающим. Законодательством могут быть предусмотрены и другие дисциплинарные взыскания. Должностные лица подлежат дисциплинарной ответственности за нарушения трудовой дисциплины. Конкретные составы дисциплинарных правонарушений устанавливаются в КЗоТ РСФСР, федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что субъекты Российской Федерации, закрепляя в законах о местном самоуправлении условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, иногда неточно определяют основания наступления того или иного вида ответственности.

Например, согласно п. 2 ст. 36 Закона о местном самоуправлении в Московской области в случае нарушения законодательства Российской Федерации и Московской области, устава и иных пра-

¹ Ведомости РФ, 1992, № 10, ст. 487.

новых актов муниципального образования органами или должностными лицами местного самоуправления они несут ответственность перед членами местного сообщества. Это не соответствует комментируемым положениям Федерального закона. Нарушения норм, содержащихся в правовых актах, влекут наступление ответственности перед государством, тогда как ответственность перед местным сообществом (населением муниципального образования) может наступить только в случае утраты доверия (см. комментарий к ст. 48).

2. Органы местного самоуправления могут быть наделены государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна органам государственной власти (см. комментарий к п. 4 ст. 6). Одновременно с принятием решения о наделении названными полномочиями органы местного самоуправления должны получить необходимые материальные и финансовые средства для их реализации. Например, в соответствии с п. 1 ст. 32 Закона о местном самоуправлении в Нижегородской области в ведение районов области передаются следующие государственные полномочия: обеспечение исполнения законодательства Нижегородской области, регулирование отношений между бюджетом Нижегородской области и бюджетами муниципальных образований, участие в защите прав потребителей, обеспечение воинского учета и другие, а в ст. 46 Закона предусматривается обязательность ежегодного финансирования государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления.

Недобросовестное осуществление указанных полномочий влечет ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством (см. комментарий к п. 1 настоящей статьи). Но комментируемая норма вводит важное **ограничение степени ответственности** означенных органов и лиц **за осуществление переданных** им государственных **полномочий**: органы и должностные лица местного самоуправления ответственны за осуществление только тех полномочий, возможность реализации которых полностью обеспечена органами государственной власти материальными и финансовыми средствами (см. комментарий к ст. 38).

Необходимо отметить, что передача государственных полномочий органам местного самоуправления согласно п. 4 ст. 6 комментируемого Закона может осуществляться только в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Поэтому, определяя условия наступления ответственности органов местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий, в законах субъектов Федерации и уставах муниципальных образований следует указывать, что она может наступать только за осуществление полномочий, переданных органам местного самоуправления на основании закона.

3. Этот пункт вводит специальную **процедуру прекращения полномочий** органа местного самоуправления, выборного лица местного самоуправления в случаях нарушения ими Конституции Рос-

сийской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов или законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования.

Данная процедура является новой для российского законодательства и, будучи предусмотрена материальным законом, не получила регламентации в процессуальном законодательстве, что может вызвать серьезные проблемы при применении ее на практике.

Основанием для возбуждения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации данной процедуры является **установление судом нарушений закона** органами и выборными должностными лицами местного самоуправления. Следует отметить, что это основание не влечет с неизбежностью возбуждение процедуры прекращения полномочий органа или должностного лица местного самоуправления, поскольку Закон не устанавливает обязанности представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации именно таким образом прореагировать на решение суда.

Нарушения закона могут быть установлены решением любого суда: суда общей юрисдикции (как районного, так и суда субъекта Российской Федерации), арбитражного суда в зависимости от применяемых правил подведомственности и подсудности. Такое решение выносится в рамках процедуры, предусмотренной для рассмотрения жалоб на незаконные действия и решения государственных органов и должностных лиц. Процесс возбуждается подачей жалобы гражданином, юридическим лицом, а также по заявлению прокурора (см. комментарий к ст. 51 — 52).

Вторым этапом рассматриваемой процедуры согласно Закону является **обращение** органа государственной власти субъекта Российской Федерации **в соответствующий суд** (Верховный суд республики в составе Российской Федерации, краевой, областной или городской суд (г.г. Москвы и Санкт-Петербурга), суд автономной области и суд автономного округа) за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Однако возможность такого обращения не подкрепляется действующим процессуальным законодательством. Вызывает определенные сомнения и конституционность самой процедуры. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного *судопроизводства*. Осуществление судом общей юрисдикции в рамках какого-либо из указанных видов судопроизводства действий, предусмотренных комментируемой нормой, невозможно. Выходом может стать создание специальных органов субъектов Российской Федерации, уполномоченных давать

заклучения по обращениям представительных органов субъектов Российской Федерации.

Заклучение не предусмотрено как акт судебной власти гражданско-процессуальным законодательством, кроме того, его вынесение в рамках предусмотренной комментируемым Законом процедуры не согласуется и с основополагающими нормами гражданского процесса, которые устанавливают обязательность вступившего в законную силу судебного решения (суд субъекта Российской Федерации не вправе рассматривать вопрос о незаконности деятельности органов местного самоуправления, если таковая уже была установлена вступившим в законную силу решением районного суда, арбитражного суда субъекта Российской Федерации, либо самого суда общей юрисдикции субъекта Российской Федерации). В связи с изложенным представляется необходимым привести рассматриваемую норму закона в соответствие с действующим законодательством.

Заклучение о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования является **факультативным** при принятии решения о прекращении полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления представительным органом субъекта Российской Федерации, так как данное заключение не обязывает представительный орган субъекта Российской Федерации выносить решение о прекращении полномочий органа или выборного должностного лица местного самоуправления.

Статья 50. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

В этой статье предусматривается **возможность привлечения органов местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности**. Необходимость установления подобного рода ответственности, с одной стороны, связана с тем, что органы местного самоуправления являются субъектами гражданского права и выступают в гражданско-правовых отношениях на равных началах с иными участниками гражданского оборота — юридическими и физическими лицами (ст. 124 ГК РФ), а потому к отношениям между ними

должны применяться гражданско-правовые нормы, в том числе об ответственности за неисполнение обязательств и из причинения вреда.

С другой стороны, основанием гражданско-правовой ответственности органов местного самоуправления может стать нарушение прав юридических и физических лиц в результате совершения незаконных действий или принятия незаконных решений. Незаконность действий или решений органов местного самоуправления устанавливается судом либо арбитражным судом (см. комментарий к ст. 52). Убытки, моральный вред, нанесенные физическому или юридическому лицу в результате действий (решений), признанных судом незаконными, возмещаются в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

Следует отметить, что нередко случаются, когда орган местного самоуправления привлекается к ответственности за бездействие, то есть за несовершение определенных действий, в результате которого гражданам может быть причинен материальный ущерб. Возмещения этого ущерба граждане также вправе требовать в судебном порядке. Типичным примером такого рода является дело по иску Ч. к Администрации пос. Фирсановка о возмещении убытков. Ч. принадлежал на праве собственности дом в поселке. В результате пожара дом и все имущество, находящееся в нем, были уничтожены. Решением Химкинского городского суда требование Ч. было удовлетворено на основании того, что Администрация поселка не построила специальные пожарные резервуары и не выполнила ряд других требований СНиП, что позволило бы предотвратить либо уменьшить последствия пожара.

Таким образом, органы местного самоуправления несут ответственность за невыполнение требований закона не только перед государством, но и перед физическими и юридическими лицами, если результатом неисполнения правовых предписаний является причинение этим лицам убытков.

Норма не вполне корректно сформулирована в части установления ответственности должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами. За свои неправомерные действия должностное лицо может быть привлечено к уголовной, административной или дисциплинарной ответственности. Не являясь субъектом гражданского права, оно не может быть привлечено к гражданско-правовой ответственности. За незаконные действия (бездействие) должностного лица местного самоуправления, причинившие убытки юридическому или физическому лицу, несет ответственность орган местного самоуправления (ст. 16 Гражданского кодекса Российской Федерации).

После привлечения к ответственности соответствующего органа местного самоуправления должностное лицо, действиями (бездействием) которого были причинены убытки юридическим или физическим лицам, может быть привлечено к материальной ответственности в порядке, установленном ст. 122 КЗоТ. Таким образом,

гражданско-правовую ответственность перед физическими и юридическими лицами во всех случаях несут органы местного самоуправления, а должностные лица ответственны перед органами местного самоуправления.

Статья 51. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Согласно ст. 21 Закона “О прокуратуре Российской Федерации” исполнение законов органами местного самоуправления и их должностными лицами, а также соответствие издаваемых ими правовых актов законам является составной частью предмета прокурорского надзора.

В случае выявления несоответствия положений правового акта органа местного самоуправления или его должностного лица закону либо нарушений закона в деятельности указанных субъектов, а также несоблюдения ими прав и свобод человека и гражданина прокурор использует предусмотренные законом правовые акты реагирования на допущенные нарушения.

На противоречащий закону либо нарушающий права человека и гражданина правовой акт местного самоуправления прокурором приносится протест либо в орган местного самоуправления, либо должностному лицу органа местного самоуправления в зависимости от того, кто является субъектом, издавшим правовой акт. Закон “О прокуратуре Российской Федерации” не уточняет вопрос о характере правового акта, подлежащего опротестованию, предоставляя таким образом прокурору возможность принесения протеста как на правовой акт индивидуального характера, так и на нормативный правовой акт, не соответствующие закону.

Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления на ближайшем заседании, а должностным лицом органа местного самоуправления — в течение десяти дней с момента поступления протеста. При этом прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста, если обстоятельства требуют безотлагательного устранения нарушения закона. Прокурор незамедлительно информируется о результатах рассмотрения протеста в письменной форме.

Протест в орган местного самоуправления или должностному лицу органа местного самоуправления может быть принесен, в

зависимости от уровня муниципального образования, прокурором (заместителем прокурора) района, города и приравненных к ним специализированных прокуратур. Поскольку организационной основой деятельности прокуратуры является строгая централизация, которая обеспечивается подчиненностью нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации, то в принципе протест может быть принесен и вышестоящим прокурором.

Прокурор вправе принять участие в заседании органа местного самоуправления, о дне которого ему сообщается, при рассмотрении принесенного им протеста. До рассмотрения протест может быть отозван принесшим его прокурором.

При установлении нарушений закона, а также прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления прокурор вносит представление в орган или должностному лицу с целью устранения допущенных нарушений. Представление прокурора должно быть немедленно рассмотрено должностным лицом местного самоуправления или органом местного самоуправления на своем заседании, о дне проведения которого прокурор информируется.

Орган или должностное лицо местного самоуправления должны в течение месяца со дня внесения представления принять конкретные меры по устранению нарушений закона, указанных в представлении, причин этих нарушений и способствующих им условий, а также сообщить прокурору в письменной форме о результатах принятых мер.

Усмотрев в действиях должностного лица местного самоуправления состав преступления или административного правонарушения, прокурор выносит постановление о возбуждении соответственно уголовного дела или производства об административном правонарушении.

Согласно Закону "О прокуратуре Российской Федерации" альтернативой принесения протеста для прокурора является обращение в суд с требованием о признании незаконным правового акта местного самоуправления. Закон предоставляет возможность прокурору по своему усмотрению избирать процедуру, в рамках которой должна быть восстановлена законность: опротестование в порядке надзора либо обращение в суд. Прокурор также обращается в суд, если принесенный им протест был необоснованно отклонен или не был рассмотрен в установленные законом сроки.

Заявление прокурора о признании противоречащими закону нормативного правового акта местного самоуправления или индивидуального правового акта (при условии отсутствия гражданско-правового спора) рассматривается судом в порядке, установленном для дел, возникающих из административно-правовых отношений. При наличии гражданско-правового спора заявление прокурора о признании противоречащим закону индивидуального правового акта рассматривается в порядке искового производства.

В случае нарушения органом или должностным лицом местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина, которые защищаются в порядке гражданского судопроизводства, прокурор в предусмотренных законом случаях предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в защиту интересов пострадавших. Прокурор становится процессуальным истцом, когда пострадавшие по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, или когда личное участие в процессе невозможно в силу того, что нарушены права и свободы значительного числа граждан, или когда нарушение приобрело особое общественное значение.

Прокурор уполномочен защищать нарушенные права юридических и физических лиц, используя при этом установленные законом формы и процедуры. Анализ судебной практики показывает, что большинство дел, связанных с предъявлением исков к органам местного самоуправления, возбуждается именно прокурорами — в интересах общества, государства и граждан. Характерным примером этого является дело, рассмотренное Лыткаринским городским судом по иску прокурора г. Лыткарино в интересах граждан, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, к Г. и к Администрации г. Лыткарино о признании ордера недействительным и выселении Г. из трехкомнатной квартиры на основании того, что квартира была предоставлена Г. в нарушение очередности.

Решением Лыткаринского городского суда иск был удовлетворен и Г. выселена из занимаемой 3-комнатной квартиры в прежнюю 2-комнатную по следующим основаниям:

Г. имела право на улучшение жилищных условий, стояла на очереди с 1972 года, и ей и ее семье из 5 человек была предоставлена 3-комнатная квартира постановлением Главы Администрации г. Лыткарино. Однако постановление Главы Администрации города являлось противоправным и нарушало права граждан, стоящих в очереди на квартиру. Прокурор г. Лыткарино опротестовал данное постановление, и суд отменил его, установив, что квартира была предоставлена в нарушение очередности.

Таким образом, прокурор имеет в своем распоряжении эффективные механизмы, в результате применения которых восстанавливаются нарушенные права граждан, отменяются неправомерные акты органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Статья 52. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия (бездействие) органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут

быть обжалованы в суд или арбитражный суд в установленном законом порядке.

Статья конкретизирует положение ч. 2 ст. 46 Конституции Российской Федерации, согласно которому решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Порядок обжалования регламентируется Законом Российской Федерации “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ¹, а также Гражданским процессуальным кодексом РСФСР (гл. 24¹) и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации.

Для дел об обжаловании действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, законодательством установлена альтернативная подведомственность. Гражданин вправе обратиться с жалобой непосредственно в суд либо к вышестоящему в порядке подчиненности муниципальному органу, должностному лицу (при условии их наличия), если он считает, что его права и свободы нарушены неправомерными действиями (решениями) органов или должностных лиц местного самоуправления. Вышестоящие в порядке подчиненности орган или должностное лицо обязаны рассмотреть жалобу в месячный срок. Если в течение этого срока гражданином не получен ответ на жалобу либо в ее удовлетворении отказано, он вправе обратиться в суд.

Предметом обжалования являются действия (бездействие), решения указанных органов и должностных лиц, а также **официальная информация**, послужившая основанием для совершения действия или принятия решения, в результате которых нарушены права и свободы гражданина.

Под **нарушением прав и свобод гражданина** понимается не только прямое нарушение, но и создание препятствий для их осуществления гражданином, незаконное возложение на него какой-либо обязанности или незаконное привлечение к какой-либо ответственности.

Закон “Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан” определяет **официальную информацию** как письменные или устные сведения, повливающие на осуществление прав и свобод гражданина и представленные в адрес государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц, государственных служащих, совершивших действия (принявших решения), с установленным авторством данной информации, если она признается судом как основание для совершения действий либо принятия решений (ч. 5 ст. 2 Закона).

¹ СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970.

Предметом обжалования в суде могут быть **правовые акты** как индивидуального, так и нормативного характера, **нарушающие права и свободы** гражданина. Граждане-предприниматели и юридические лица вправе обжаловать незаконные действия и решения, в том числе правовые акты ненормативного характера, в арбитражный суд (п. 2 ст. 22 АПК РФ). Если права указанных субъектов нарушаются нормативным актом местного самоуправления, то жалоба на такой правовой акт должна рассматриваться судом общей юрисдикции.

Комментируемая статья упоминает в качестве предмета обжалования **решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан**, не уточняя, о каких именно формах прямого волеизъявления идет речь. Но очевидно, например, что не могут быть обжалованы решения, принятые местным референдумом, поскольку это противоречит правовой природе данного института. Решение, принятое на референдуме, может быть отменено или изменено только путем проведения нового референдума.

Решения избирательной комиссии, оформляющие порядок проведения и итоги муниципальных выборов, могут являться предметом обжалования, если, по мнению гражданина, этими решениями были нарушены его права и свободы (например, активное или пассивное избирательное право). Решения, принимаемые собранием (сходом) граждан муниципального образования, могут быть обжалованы в общем порядке.

Гражданин вправе обратиться с жалобой в суд в течение трех месяцев со дня, когда ему стало известно о нарушении его прав и свобод, а также в течение одного месяца со дня получения письменного уведомления об отказе вышестоящего органа или должностного лица в удовлетворении жалобы или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если письменный ответ на нее не был получен. В жалобе гражданин должен указать, какое именно из принадлежащих ему прав нарушено, в результате какого действия (правового акта) властного субъекта, в чем конкретно состоит нарушение. Жалоба также содержит требование гражданина о восстановлении нарушенного права.

Судом истребуются все доказательства, относящиеся к делу, от участвующих в деле лиц, в первую очередь от органа или должностного лица, чьи действия обжалуются. Гражданин должен доказать лишь факт нарушения своих прав и свобод. Закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" устанавливает исключение из правил распределения обязанностей по доказыванию, возлагая при рассмотрении данной категории дел бремя доказывания на ответчика. В соответствии со ст. 6 Закона обязанность документального доказывания законности обжалуемых действий (решений) возлагается на органы либо должностных лиц местного самоуправления.

Установив обоснованность жалобы, суд своим решением признает обжалуемое действие или решение незаконным и обязывает

удовлетворить требования гражданина, а также определяет ответственность органа или должностного лица местного самоуправления за действия или решения, повлекшие нарушения прав и свобод гражданина.

Если обжалуемые действия или решения признаются судом законными, не нарушающими прав и свобод гражданина, суд отказывает в удовлетворении жалобы.

Решение суда направляется соответствующему органу или должностному лицу местного самоуправления не позднее 10 дней после его вступления в законную силу. Об исполнении решения должно быть сообщено не позднее чем в месячный срок со дня его получения.

По своей правовой природе органы местного самоуправления — это органы власти. Одним из основных признаков осуществления ими функции властвования является издание правовых актов как нормативного, так и ненормативного характера. Посредством таких актов могут нарушаться права физических или юридических лиц, может быть также причинен ущерб. В этом случае физическое или юридическое лицо вправе восстановить через суд (арбитражный суд) нарушенное право, обжаловав действия органа или должностного лица местного самоуправления.

Как свидетельствует судебная практика, наибольшее количество дел, в которых обжалуются действия органов и должностных лиц местного самоуправления (то есть реализуется комментируемая норма), относится к сфере жилищных правоотношений. Это связано с тем, что в распоряжении органов местного самоуправления находится муниципальный жилищный фонд и именно они ведут порядком и очередностью предоставления жилья гражданам. Поэтому нередки случаи, когда в результате незаконных действий органов местного самоуправления в этой сфере нарушаются права граждан, восстановить которые можно через суд.

Так, М. обратился в суд с иском к Администрации г. Обнинска о предоставлении жилого помещения, ссылаясь на то, что как работник ГОВД — участковый инспектор — имеет право на получение квартиры в течение 6 месяцев со дня вступления в должность. Своим решением суд обязал Администрацию предоставить истцу 2-комнатную квартиру на семью из 3 человек.

В кассационной жалобе ответчик просил отменить решение суда. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила решение суда без изменения, указав, что согласно Закону РСФСР «О милиции» жилая площадь в виде отдельной квартиры предоставляется участковым инспекторам милиции не позднее 6 месяцев с момента вступления в должность. Поэтому доводы кассационной жалобы о том, что судом был нарушен порядок распределения квартир работникам милиции, неосновательны.

Таким образом, действия органов местного самоуправления, повлекшие нарушения прав граждан, признаются судом неправо-

мерными и подлежат отмене. Следует указать, что, если в результате такого нарушения лицу был причинен материальный или моральный вред, оно вправе предъявить иск в суд, привлекая орган местного самоуправления к гражданско-правовой ответственности, связанной с возмещением причиненного вреда (см. комментарии к ст. 50).

Глава VIII

Заключительные и переходные положения

Статья 53. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Официальное опубликование Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” состоялось 1 сентября 1995 г. в “Российской газете”. Соответственно с этого дня Федеральный закон вступил в силу.

Статья 54. О признании утратившими силу отдельных правовых актов

С момента вступления в силу настоящего Федерального закона признаются утратившими силу:

Закон Российской Федерации “О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов Российской Федерации” (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1989, № 44, ст. 1306; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 34, ст. 1969);

Закон РСФСР “О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 19, ст. 197);

постановление Верховного Совета РСФСР “О введении в действие Закона РСФСР “О взаимоотношениях Советов народных депутатов и исполнительных органов в период проведения экономической реформы” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 19, ст. 198);

Закон РСФСР “О статусе народного депутата местного Совета народных депутатов РСФСР” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 23, ст. 279);

Закон РСФСР “О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 26, ст. 322);

постановление Верховного Совета РСФСР “О порядке введения в действие Закона РСФСР “О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, № 26, ст. 323);

статьи 1—48, 77—79, 87—96 Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748);

постановление Верховного Совета РСФСР “О порядке введения в действие Закона РСФСР “О местном самоуправлении в РСФСР” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1011);

Закон РСФСР “О выборах главы администрации” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 45, ст. 1491) в части, касающейся выборов глав районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации;

постановление Съезда народных депутатов Российской Федерации “О главах администраций” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1992, № 51, ст. 3010);

Закон Российской Федерации “О порядке назначения на должность и освобождения от должности глав краевой, областной, автономной области, автономного округа, города федерального значения, районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации” (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 16, ст. 561) в части, касающейся назначения на должность и освобождения от должности глав районной, городской, районной в городе, поселковой, сельской администрации.

К моменту принятия Конституции Российской Федерации в 1993 г. сложилась разветвленная система законодательных актов, регулировавших местное самоуправление в Российской Федерации. Содержание данных актов во многом находилось в противоречии с Конституцией Российской Федерации.

Так, структура и полномочия органов местного самоуправления практически целиком определялись законами Российской Федерации, на федеральном уровне решались вопросы порядка формирования органов местного самоуправления: выборов депутатов местных Советов, назначения (избрания) главы местной администрации. В соответствии с частью 2 раздела второго Конституции Российской Федерации законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Таким образом, до отмены актов, приводимых в ст. 54 комментируемого Закона, они действовали в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

Со вступлением в силу Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” акты, перечисленные в настоящей статье, утрачивают свою силу полностью либо в той части, которая прямо определена Законом.

Статья 55. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Предложить Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации, органам государственной власти субъектов Российской Федерации привести их правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

2. Нормативные правовые акты в Российской Федерации до приведения их в соответствие с настоящим Федеральным законом применяются в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону.

1. После принятия Конституции Российской Федерации и до вступления в силу комментируемого Федерального закона Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации приняли ряд правовых актов по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации. В частности, следующие:

— Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. “О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации”;

— Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 1993 г. “О реформе местного самоуправления в Российской Федерации”;

— Указ Президента Российской Федерации от 22 декабря 1993 г. “О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации”;

— Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 1994 г. “О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления”.

Ряд положений этих нормативных актов и некоторых иных актов, принятых федеральными органами государственной власти, противоречит Федеральному закону.

В соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Согласно ст. 115 Конституции Российской Федерации постановления и распоряжения Правительства издаются только на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации.

Во исполнение комментируемого Федерального закона Правительство Российской Федерации приняло постановление “О неко-

торых мерах по реализации Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”¹. Этим постановлением федеральным органам исполнительной власти дано поручение в месячный срок привести свои нормативные акты в соответствие с Федеральным законом и признано утратившим силу постановление Совета Министров РСФСР от 8 мая 1990 г. № 142 “Об образцах простых печатей, штампов, бланков документов и вывесок для председателей и президиумов местных Советов народных депутатов РСФСР”.

До принятия настоящего Федерального закона законодательными органами ряда субъектов Российской Федерации были приняты законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие организацию местного самоуправления. В некоторых субъектах Федерации это были законы о местном самоуправлении. После принятия Федерального закона его нормы приобрели приоритет над нормами законов субъектов Федерации, так как в ст. 76 Конституции Российской Федерации установлено, что в случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

Таким образом, многие правовые акты Президента и Правительства, а равно нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с Федеральным законом. Настоящий Закон устанавливает предельный срок работы по устранению имеющихся противоречий — 3 месяца.

2. В настоящее время не отменены и продолжают действовать некоторые правовые акты, отдельные положения которых противоречат Федеральному закону. Они могут применяться только в части, не противоречащей Федеральному закону.

Данные акты могут быть признаны недействительными по решению суда в порядке и по основаниям, установленным в ст. 46 Федерального закона.

Статья 56. О применении отдельных положений Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации”

1. Статьи 49 — 76 Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748) применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, до принятия субъектами Российской

¹ СЗ РФ, 1996, № 12, ст. 1139.

Федерации законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований.

2. Полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные статьями Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации”, указанными в пункте 1 настоящей статьи, в части, не противоречащей настоящему Федеральному закону, осуществляются соответствующими органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, образуемыми (избираемыми, назначаемыми) в соответствии с настоящим Федеральным законом.

3. Статьи 80—86 Закона Российской Федерации “О местном самоуправлении в Российской Федерации” (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 29, ст. 1010; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 46, ст. 2618; 1993, № 21, ст. 748) применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и настоящему Федеральному закону, до принятия субъектами Российской Федерации законов о регулировании осуществления местного самоуправления в формах, предусмотренных статьями 24, 27 настоящего Федерального закона.

1. Данная статья посвящена компетенции органов местного самоуправления. Основной смысл ее первого пункта состоит в том, что органы местного самоуправления применяют компетенционные нормы “Закона о местном самоуправлении в Российской Федерации”, принятого в 1991 г., при двух условиях: во-первых, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и комментируемому Закону и, во-вторых, до тех пор, пока субъекты Российской Федерации не примут законы о разграничении предметов ведения муниципальных образований.

Следует подчеркнуть, что согласно первому условию полномочия, определенные Законом 1991 г., применяются в том случае, если не противоречат не только комментируемому Закону, но и другим федеральным законам, устанавливающим предметы ведения и компетенцию органов местного самоуправления и принятым после издания Закона 1991 г. Во многих статьях названного Закона содержатся отсылки к действовавшему тогда законодательству, в соответствии с которым должно было осуществляться то или иное закрепленное Законом полномочие. Тем более им следует пользоваться с большой осторожностью, имея в виду, что с тех пор законодательство сильно изменилось. Можно предположить, что некоторые субъекты Федерации, учитывая это в своих законах о местном самоуправлении, вообще отказались от регулирования компетенции органов местного самоуправления, ограничившись воспроизведением общего перечня предметов ведения местного самоуправления, содержащегося в ст. 6 комментируемого Закона (Республика Каре-

лия, Читинская, Саратовская, Вологодская области). Другие (Удмуртская Республика, Краснодарский край, Омская область) использовали многие нормы Закона 1991 г., в то же время существенно переработав их и в большинстве случаев отказавшись при этом от разделения компетенции между уровнями самоуправления.

В принципе компетенционная часть законов субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении оказалась самой слабой в этих законах, хотя ее можно существенно улучшить, опираясь, во-первых, на новое отраслевое федеральное законодательство, "закрывшее" сейчас многие сферы компетенции органов местного самоуправления, и развивая в пределах полномочий субъектов Федерации свое законодательство о компетенции местного самоуправления.

Среди федеральных законов, отдельные нормы которых регулируют компетенцию органов местного самоуправления, выделяются Кодексы Российской Федерации (Гражданский, Семейный, Водный и другие, часть из которых — такие, как Жилищный, Земельный, пока не принята, но находится на рассмотрении в Федеральном Собрании).

Многие правовые нормы, затрагивающие компетенцию органов местного самоуправления, содержатся также в законах Российской Федерации и федеральных законах, посвященных регламентации государственной политики в отдельных сферах общественной жизни, решению крупных экономических и социальных проблем. Это законы "О связи", "О недрах", "О государственной поддержке малого предпринимательства", "Об образовании", "Об охране здоровья"¹, "Об основах бюджетных прав..."², "О библиотечном деле"³, "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах"⁴, "О вынужденных переселенцах"⁵, "Об обороне"⁶ и др. Сравнивая полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в этих и других законах, с аналогичными положениями, установленными Законом о местном самоуправлении 1991 г., можно заметить, что они не только различаются по содержанию, но в законах последнего времени определены более подробно и конкретно. Например, в Законе о местном самоуправлении 1991 г. о полномочиях органов местной администрации района в области образования всего лишь сказано, что она осуществляет управление находящимися в ведении района учреждениями народного образования, обеспечивает их материально-техническое снабжение, назначает и

¹ Ведомости РФ, 1993, № 33, ст. 1318.

² Ведомости РФ, 1993, № 18, ст. 635.

³ СЗ РФ, 1995, № 1, ст. 2.

⁴ СЗ РФ, 1995, № 9, ст. 713.

⁵ СЗ РФ, 1995, № 52, ст. 5110.

⁶ СЗ РФ, 1996, № 23, ст. 2750.

освобождает от должности руководителей этих учреждений (ст. 63). В Законе "Об образовании" уже устанавливается *ответственность* органов местного самоуправления за реализацию права граждан на получение согласно закону обязательного основного общего образования, ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях, федеральным и местным требованиям.

К исключительной компетенции органов местного самоуправления в области образования отнесено: планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования; формулирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования; обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения; регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений; создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий и т. д.

Отдельные полномочия органов местного самоуправления содержатся также во многих законах, принятых по относительно конкретным проблемам. Например, в Федеральном законе от 16 мая 1995 г. "О сохранении статуса государственных и муниципальных образовательных учреждений и моратории на их приватизацию"¹ устанавливается, что нельзя приватизировать указанные учреждения в течение трех лет, кроме того, определено, что в советы комиссий, решающих вопросы приватизации, обязательно включаются представители органов местного самоуправления. В Федеральном законе от 17 июня 1996 г. "О национально-культурной автономии"² говорится, что национально-культурная автономия имеет право получать со стороны органов местного самоуправления поддержку, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры. Предусмотрено, что при органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурной автономии, причем порядок образо-

¹ СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1922.

² СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2965.

вания, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными актами самих муниципальных образований. В Федеральном законе от 8 мая 1996 г. "О производственных кооперативах"¹ определяется, что органы местного самоуправления содействуют развитию этих кооперативов, в частности путем установления для них налоговых и иных льгот прежде всего в сферах производства товаров и оказания услуг, приоритетного обеспечения кооперативов нежилыми помещениями с правом их выкупа, земельными участками, доступом к получению государственных заказов, а также к получению необходимой для их деятельности информации и др.

Есть группы федеральных законов, которые, прямо не называя органы местного самоуправления в составе участников возникающих на их основе компетенционных правоотношений, на деле весьма существенно влияют на их полномочия. Причем подчас они серьезно ослабляют финансовое положение органов местного самоуправления. Типичный пример тому — установление Федеральным законом от 12 января 1995 г. "О ветеранах" гражданам — участникам и инвалидам Отечественной войны, военнослужащим, уволенным в запас, и другим лицам преклонного возраста ряда льгот, в том числе 50% оплаты жилплощади и коммунальных услуг². Поскольку не последовало никаких компенсаций расходов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации, хотя в самом Законе устанавливается принцип распределения этих расходов между уровнями управления, все они (по крайней мере, так дело обстояло довольно долго) легли на плечи местного самоуправления. Конечно, для муниципалитетов это оказалось непосильной ношей, в результате чего в одних случаях они просто не выполняли Закон, а в других — сократили на сумму предоставленных льгот отдельные социальные программы.

Некоторые федеральные Законы возлагают на органы местного самоуправления полномочия, которые никак нельзя отнести к числу имеющих локальное, местное значение. Например, в соответствии с Федеральным законом "Об обороне" органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны, участвуют в разработке Федеральной государственной программы оперативного оборудования территории Российской Федерации и обеспечивают в пределах своих территорий выполнение мероприятий по ее реализации и подготовке коммуникаций в целях обороны, организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан Российской Федерации к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилиза-

¹ СЗ РФ, 1996, № 20, ст. 2321.

² СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 168.

ции, обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны, организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации и др. Законом Российской Федерации "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"¹ на органы местной администрации возложены регистрация и учет граждан и другие обязанности.

В ряде случаев наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями предусмотрено законодательством Российской Федерации (при этом предполагается также передача необходимых материальных и финансовых средств). Но поскольку отсутствует федеральный закон, регулирующий эту процедуру, указанные полномочия остаются без соответствующих гарантий.

То же самое происходит, когда органам местного самоуправления передаются отдельные государственные полномочия указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации. Эту практику в принципе нельзя считать соответствующей Конституции, так как согласно ст. 132 органы местного самоуправления могут наделяться государственными полномочиями только законом. В то же время она вызвана соображениями целесообразности, необходимостью быстрого решения назревших вопросов, оставанием законодателей от их решения и т. д. Это реальность, и ее надо принимать во внимание, анализируя полномочия органов местного самоуправления.

Примером такой практики может служить постановление Правительства Российской Федерации от 22 марта 1995 г. "Об утверждении Положения о воинском учете"². В нем сказано, что в населенных пунктах, где военных комиссариатов нет, первичный воинский учет граждан осуществляют органы местного самоуправления. Число освобожденных работников для выполнения этой функции устанавливается в зависимости от числа граждан, состоящих на воинском учете, а именно: при наличии от 500 до 1000 "учетников" — один работник, от 1000 до 2000 — два и каждые последующие 1000 граждан — по одному освобожденному работнику. Причем расходы, связанные с организацией в органах местного самоуправления воинского учета, производятся за счет этих органов.

Еще один пример. Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 1996 г. "О внесении дополнений в Положение о военных комиссариатах"³ определено, что органы местного самоуправления могут предоставлять военным комиссариатам жилые помещения для проживания военнослужащих и их семей, а также

¹ Ведомости РФ, 1993, № 32, ст. 1227.

² СЗ РФ, 1995, № 13, ст. 1152.

³ СЗ РФ, 1996, № 24, ст. 2927.

транспортные средства для обеспечения служебной деятельности военных комиссариатов.

В последнее время такие прямые установления обязанностей органов местного самоуправления со стороны Президента и Правительства Российской Федерации — факт более редкий. Зато органы местного самоуправления стали включаться в осуществление различных федеральных программ с использованием средств их бюджетов и муниципальной собственности. Примером могут служить “Федеральная целевая программа стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996 — 2000 годы”¹, Федеральная целевая программа “Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997—1999 годы)”², Федеральная целевая программа “Свой дом”³ и др.

При осуществлении этих и других программ намечено использование средств местных бюджетов в определенных, подчас заранее установленных размерах. Таким образом, нарушается конституционный принцип самостоятельности органов местного самоуправления при утверждении и исполнении местных бюджетов. Правда, в некоторых федеральных государственных программах упоминается о согласовании с органами местного самоуправления затрат из местных бюджетов, например в государственной программе “Возрождение, строительство, реконструкция и реставрация исторических малых и средних городов России”, утвержденной постановлением Правительства от 8 июня 1996 г.⁴ Однако в большинстве федеральных программ и этого нет.

Поскольку ни в Федеральном законе, ни в указах Президента Российской Федерации, ни в постановлениях Правительства, устанавливающих полномочия органов местного самоуправления, обычно не определяется, к какой категории полномочий они относятся — к государственным или к тем, которые связаны с решением вопросов местного значения, задача органов местного самоуправления как адресатов этих полномочий заключается в разделении последних на две указанные группы. Причем это должно осуществляться и применительно к полномочиям органов местного самоуправления, которые устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Некоторые субъекты Федерации в своих законах пытаются разделить полномочия органов местного самоуправления на государственные и имеющие местное значение. Однако эти попытки не всегда удачны, поскольку полномочия определяются в крайне общих формулах (Нижегородская область), не позволяющих установить точные рамки деятельности органов местного самоуправления

¹ РГ, 17 и 18 июля 1996 г.

² РГ, 27 июля 1996 г.

³ СЗ РФ, 1996, № 29.

⁴ СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 3018.

(используются, как правило, термины “участвуют” в работе, “обеспечивают”), к тому же наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями не сопровождается передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (что, кстати сказать, трудно сделать при весьма туманно сформулированных целях, на которые эти средства должны пойти).

Разделение переданных полномочий на группы — лишь одна задача, решив которую органы местного самоуправления могут выполнить переданные им государственные полномочия в той мере, в какой их обеспечили материальными и финансовыми ресурсами соответствующие органы государственной власти (см. комментарий к ст. 49).

Еще одна задача, связанная с выполнением полномочий, состоит в их **разграничении между разными уровнями самоуправления**. Федеральные законы и другие федеральные нормативные акты формулируют полномочия “органов местного самоуправления” или “местного самоуправления” вообще, только в редких случаях указывая, какие конкретно органы — городские, районные, сельские или поселковые — призваны их осуществлять. Именно поэтому в комментируемой статье говорится о принятии субъектами Российской Федерации законов о разграничении предметов ведения муниципальных образований как об условии выполнения новых полномочий органов местного самоуправления (не тех, которые записаны в Законе о местном самоуправлении 1991 г.).

Эту задачу следует понимать как задачу-минимум, поскольку разграничение предметов ведения (то есть общих направлений деятельности) еще не гарантирует точного разделения труда между уровнями самоуправления. Это подтверждает опыт ряда субъектов Федерации — например, Московской, Нижегородской областей, — законы которых делят предметы ведения, но не полномочия. Задача-максимум заключается в том, чтобы **разделить** именно полномочия — **конкретные права и обязанности каждого уровня органов местного самоуправления в разных отраслях и сферах деятельности**. Правовые формы этого решения могут быть различными. Можно провести учет и систематизацию всех полномочий органов местного самоуправления, адресованных им федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, и принять один закон субъекта Федерации, расписав в нем права и обязанности органов самоуправления всех уровней в каждой отрасли и сфере управления. Это очень трудоемкая работа, которая может и не дать столь же весомого результата, поскольку в закон придется постоянно вносить поправки в связи с изменениями компетенции органов местного самоуправления, являющейся самой подвижной категорией в их правовом статусе.

Возможен и другой подход — принятие нескольких законов субъекта Федерации, которые могут либо определять полностью компетенцию отдельных ступеней муниципальных образований во

всех сферах и отраслях управления, либо — компетенцию муниципальных образований всех ступеней по отдельным сферам и отраслям. При этом также возможны регулярные поправки и уточнения. Но к каждому закону их будет меньше, законы будут более стабильными, и ими будет легче пользоваться.

Необязательно вести эту работу только на уровне субъектов Федерации. Можно начинать “снизу”, подготавливая тем самым акты более высокого уровня. Такой опыт уже есть. Причем он примечателен не только самой инициативой первичных звеньев самоуправления, но и правовыми формами работы. В Рамонском районе Воронежской области представители районных и сельских, поселковых органов местного самоуправления, сознавая необходимость разграничения предметов ведения и полномочий между органами муниципальных образований различного уровня и ставя целью создать действенный механизм осуществления федерального законодательства и законодательства Воронежской области, заключили соглашение о разграничении полномочий районных органов и органов муниципальных образований, входящих в состав Рамонского района, в сферах: организации бюджетного процесса; землепользования и землеустройства; использования минеральных и иных ресурсов недр, других природных ресурсов, включая водопользование и использование лесного фонда; градостроительной политики; зонирования территории; планировки и застройки населенных пунктов; благоустройства населенных пунктов; содержания коммунальных электрических и газовых сетей; жилищного фонда, его содержания, ремонта и эксплуатации; содержания и эксплуатации объектов социально-культурной сферы — школьных и дошкольных учреждений, учреждений здравоохранения; содержания и эксплуатации объектов социально-бытового назначения; развития сети торговых предприятий; сбора и утилизации мусора и иных бытовых отходов; содержания местных дорог; поддержания правопорядка и пожарной безопасности.

В целях выполнения соглашения районные органы разрабатывают и с обязательным учетом мнения органов местного самоуправления сельсоветов и поселка Рамонь принимают положение об организации бюджетного процесса на территории района. Социальные и финансовые нормы и нормативы (удельные показатели минимально необходимых расходов из местного бюджета на обеспечение населения важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и иными услугами) рассчитываются и утверждаются по основным предметам ведения органов местного самоуправления, разграниченным соглашением, причем величины этих норм и нормативов не могут быть утверждены ниже расчетных показателей в среднем по району: социальные и финансовые нормы и нормативы включают в себя необходимые затраты на выполнение основных функций местного самоуправления органами местного самоуправления данного муниципального образования. Далее, минимальный

бюджет текущих расходов муниципальных образований, входящих в состав района, рассчитывается на основе утвержденных социальных и финансовых норм и нормативов (величина утвержденного показателя на объем предоставляемой услуги или на размер (величину, объем) обслуживаемой инфраструктуры) и обеспечивается органами местного самоуправления района в такой же пропорции, в какой бюджет текущих расходов района обеспечивается району органами государственной власти области; обеспечение доходной части бюджета, соответствующей минимальному бюджету текущих расходов, в первую очередь по возможности осуществляется за счет передачи фиксированных долей от доходных источников, закрепленных за районным бюджетом.

Выравнивание показателей обеспеченности отдельных муниципальных образований важнейшими жилищно-бытовыми, социально-культурными и иными услугами, предоставляемыми от имени органов местного самоуправления данных муниципальных образований, производится органами местного самоуправления района исключительно в рамках долгосрочных программ по развитию инфраструктуры муниципальных образований.

Основной формой предоставления финансовой помощи муниципальным образованиям, входящим в состав района, для покрытия недостатка финансовых средств в местных бюджетах (в пределах минимального бюджета текущих расходов) являются субвенции (средства, выделяемые из бюджета района на конкретные цели для выравнивания социально-экономического развития муниципальных образований), расходование которых подконтрольно органам местного самоуправления района; дотации предоставляются исключительно для покрытия непредвиденных расходов.

В области землепользования и землеустройства в соответствии с законодательством районные органы производят отвод земельных участков (наделов) из земель, относящихся к районной муниципальной собственности и расположенных в административных границах сельсоветов, поселка, с обязательным предварительным уведомлением органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований и с предоставлением информации о целевом использовании земель, а также с обязательным получением согласия органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований в случае, если собственник (арендатор) земельного участка предполагает целевое использование земельного участка, влекущее изменение экологической обстановки либо требующее затрат со стороны органов местного самоуправления на развитие инфраструктуры населенного пункта.

В области благоустройства населенных пунктов, развития и эксплуатации коммунальных, электрических и газовых сетей, строительства жилого фонда, его содержания, ремонта и эксплуатации районные органы разрабатывают и выполняют районную программу по

развитию инфраструктуры населенных пунктов посредством создания и поощрения деятельности организаций, выполняющих работы по развитию коммунальной инфраструктуры; осуществляют через соответствующие муниципальные и иные структуры строительство, эксплуатацию и ремонт объектов коммунальной инфраструктуры в соответствии с районной программой либо, по согласованию, целевым образом передают средства, предусмотренные в районном бюджете на выполнение указанных работ, в распоряжение органов местного самоуправления сельсоветов, поселка, которые в этом случае выступают заказчиками на выполнение указанных работ.

В области содержания и эксплуатации объектов социально-культурной сферы — школьных и дошкольных учреждений и учреждений здравоохранения районные органы осуществляют капитальный ремонт указанных учреждений в соответствии с районной программой либо, по согласованию, целевым образом передают средства, предусмотренные в районном бюджете на капитальный ремонт указанных объектов и учреждений, в распоряжение органов местного самоуправления сельсоветов, поселка; разрабатывают и обеспечивают исполнение (в том числе посредством оказания финансовой помощи) планов и программ выполнения государственных и региональных стандартов в указанных сферах.

В области содержания и эксплуатации объектов социально-бытового назначения районные органы обеспечивают капитальные вложения в рамках районной программы на развитие (включая строительство, восстановление и модернизацию) сети муниципальных объектов бытового обслуживания населения; в рамках районной программы принимают меры к поощрению создания и расширения сети объектов бытового обслуживания населения.

Так же подробно определены полномочия районных органов местного самоуправления в других сферах деятельности. Что касается органов местного самоуправления сельсоветов и поселка Рамонь, то в соответствии с соглашением в области организации бюджетного процесса они в установленные сроки производят расчет по социальным и финансовым нормам и нормативам минимально необходимых расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений и иных объектов, содержание которых финансируется из местного бюджета муниципального образования; представляют предложения по развитию инфраструктуры муниципального образования, необходимой для достижения среднего по району (утвержденного органами местного самоуправления района) показателя по обеспечению различными видами услуг, предоставляемыми органами местного самоуправления населению муниципального образования, для включения в районную программу развития инфраструктуры местного самоуправления.

В области землепользования и землеустройства в соответствии с законодательством эти органы осуществляют отвод, сдачу в

аренду земельных участков, находящихся в муниципальной собственности сельсовета, поселка; согласовывают отвод (сдачу в аренду) участков земли, находящихся в муниципальной собственности района и расположенных на территории сельсовета, поселка, если собственник (арендатор) земельного участка предполагает целевое использование земельного участка, влекущее изменение экологической обстановки либо требующее затрат со стороны органов местного самоуправления на развитие инфраструктуры населенного пункта; осуществляют контроль за целевым и эффективным использованием земли, направляют представления в соответствующие органы на изъятие земельных участков, если они используются с нарушением целевого назначения или не используются.

В области использования минеральных и других ресурсов недр, иных природных ресурсов, включая водопользование и использование лесного фонда, органы самоуправления сельсоветов и поселка в соответствии с законодательством дают согласие на предоставление органами местного самоуправления района согласно установленному порядку разрешения на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения; осуществляют на месте контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; осуществляют в установленном порядке отвод земельных участков, находящихся в муниципальной собственности сельсовета, поселка, для разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также под строительство подземных сооружений местного значения; дают согласие на передачу органами местного самоуправления района в долгосрочное пользование (аренду) участков лесного фонда; осуществляют контроль на месте за использованием, воспроизводством, охраной и защитой лесов.

В области содержания и эксплуатации объектов социально-культурной сферы, школьных и дошкольных учреждений и учреждений здравоохранения сельсоветы и поселки осуществляют текущий ремонт указанных объектов и учреждений в соответствии с районной программой либо выступают заказчиком на проведение текущего ремонта.

В области содержания и эксплуатации объектов социально-бытового назначения они осуществляют текущий ремонт указанных объектов и учреждений в соответствии с районной программой либо выступают заказчиком на проведение текущего ремонта.

В области развития сети торговых и торгово-закупочных предприятий эти органы в соответствии с правилами торговли в районе осуществляют зонирование территории для размещения предприятий торговли; содействуют развитию сети торговых предприятий, принимают меры к монополизации данной сферы деятельности; оказывают содействие в развитии вещевых рынков и рынков про-

дуктов питания, в том числе посредством создания муниципальных предприятий; оказывают содействие торгово-закупочной деятельности и развитию предприятий по первичной переработке сельскохозяйственного сырья, а также предприятий, производящих продукты питания на месте, и т. д.

В соответствии с соглашением производится справедливый раздел платежей и иных поступлений в местные бюджеты района и сельсоветов. Платежи за пользование недрами при разработке общераспространенных полезных ископаемых и строительство подземных сооружений местного значения переходят полностью в местные бюджеты сельсоветов, поселка, если добычу ведут субъекты, осуществляющие свою деятельность исключительно на территории района (местные пользователи). Если добычу ведут субъекты, осуществляющие свою деятельность в том числе за пределами района, то 50% платежей идет в районный и 50% — в местные бюджеты сельсоветов, поселков. При уплате лесных податей, внесении платы за аренду лесного фонда 80% идет в районный и 20% — в соответствующий местный бюджет сельсовета, поселка, в границах которого расположена территория лесного фонда.

Выполнение полномочий, делегированных или переданных органами государственной власти органам местного самоуправления муниципальных образований и органам местного самоуправления Рамонского района, осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с требованиями закона на возмездной основе. При этом органы местного самоуправления района обобщают практику осуществления государственных полномочий органами местного самоуправления и учет понесенных этими органами финансовых и материальных затрат, выставляют требования соответствующим органам государственной власти о погашении понесенных ими затрат с последующим распределением выделенных средств между органами местного самоуправления муниципальных образований пропорционально понесенным ими затратам.

Споры и разногласия, возникающие при исполнении соглашения, разрешаются с использованием согласительных процедур. Для участия в работе согласительных органов могут привлекаться представители органов государственной власти области. Стороны взяли на себя обязательства по вопросам, вызывающим споры и разногласия, не обращаться в судебные органы без использования в предварительном порядке согласительных процедур. В случае недостижения согласия спор выносится в установленном законом порядке на рассмотрение судебных органов.

2. Смысл этого пункта комментируемой статьи — в уточнении органов, осуществляющих полномочия, предусмотренные Законом о местном самоуправлении 1991 г. Поскольку этот закон определяет в качестве субъектов устанавливаемых им прав и обязанностей Совет и администрацию, действовавшие в тот период повсеместно, то сейчас,

когда Советы в прежнем качестве упразднены, а функции администрации выполняют главы муниципальных образований или главы администраций, они в соответствии с комментируемым Законом и должны осуществлять полномочия, доставшиеся им "по наследству".

3. Речь идет о статьях Закона о местном самоуправлении 1991 г., посвященных территориальному общественному самоуправлению и собраниям (сходам) граждан. Эти статьи могут применяться до тех пор, пока не будут приняты законы субъектов Федерации по соответствующим вопросам. В комментарии к ст. 24 и 27 с учетом данного Федерального закона говорится об уже принятых новых законах субъектов Федерации (см. комментарий к этим статьям).

Статья 57. Временное правовое регулирование отдельных отношений, предусмотренных настоящим Федеральным законом

1. Впредь до принятия субъектами Российской Федерации законов, предусмотренных настоящим Федеральным законом, вопросы, подлежащие регулированию законами субъектов Российской Федерации, за исключением указанных в пунктах 1, 2 статьи 56 настоящего Федерального закона, могут регулироваться уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

2. В случае если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не сформирован, местный референдум может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления) по требованию граждан в количестве не менее 5 процентов от числа избирателей муниципального образования. Местный референдум в этом случае проводится в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, а при отсутствии такого закона — в соответствии с правовыми актами, принятыми главой местной администрации (главой местного самоуправления).

3. В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации осуществлять местное самоуправление федеральным законом могут быть установлены временные нормы, которые регулируют правоотношения, отнесенные настоящим Федеральным законом к ведению субъектов Российской Федерации, и действуют в случае, если законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации указанные правоотношения не урегулированы. Временные нормы действуют до вступления в силу норм, которые устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и регулируют право-

отношения в области местного самоуправления, отнесенные к ведению субъектов Российской Федерации.

4. В целях обеспечения конституционных прав граждан Российской Федерации осуществлять местное самоуправление федеральным законом могут быть установлены временные нормы, которые регулируют правоотношения, отнесенные настоящим Федеральным законом к ведению муниципальных образований, и действуют в случае, если уставами муниципальных образований и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления указанные правоотношения не урегулированы. Временные нормы действуют до вступления в силу норм, которые устанавливаются уставами муниципальных образований и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления и регулируют правоотношения в области местного самоуправления, отнесенные к ведению муниципальных образований (в ред. Федерального закона от 26 ноября 1996 г. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 49, ст. 5500).

1. На момент принятия комментируемого Федерального закона в ряде субъектов Российской Федерации не были приняты законы о местном самоуправлении и иные законы, предусмотренные Федеральным законом. До того момента, пока в соответствующем субъекте Федерации не сформируется достаточная законодательная база местного самоуправления, местным сообществам предоставляется возможность самостоятельно регулировать обширную сферу вопросов организации местного самоуправления. Федеральный закон формулирует следующие **требования к такому регулированию**:

— органами местного самоуправления могут регулироваться только вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами к ведению субъектов Российской Федерации;

— не подлежат регулированию вопросы, указанные в пунктах 1, 2 статьи 56 Федерального закона, то есть связанные с разграничением предметов ведения муниципальных образований;

— регулирование может осуществляться только уставами муниципальных образований, принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Отметим также, что указанное уставное регулирование может касаться только вопросов организации местного самоуправления на территории данного муниципального образования и не должно в одностороннем порядке определять правила взаимоотношений органов местного самоуправления этого образования с органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

После принятия законодательными органами субъектов Федерации законов по вопросам, определенным в п. 1 комментируемой статьи, уставы соответствующих муниципальных образований дей-

ствуют в части, не противоречащей данным законам, и подлежат приведению в соответствие с данными законами.

2. Согласно п. 2 ст. 22 Федерального закона решение о проведении местного референдума может приниматься только представительным органом местного самоуправления. Вместе с тем в ряде субъектов Федерации имеется значительное количество муниципальных образований, в которых представительный орган местного самоуправления не сформирован. Данное обстоятельство препятствует реализации важнейшего права граждан на участие в референдуме, закрепленного в ст. 32 Конституции Российской Федерации. В этой связи Федеральным законом предусматривается временное исключение из общего правила, в соответствии с которым референдум может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления). Данное правило применимо только до момента избрания представительного органа местного самоуправления.

Местный референдум, проводимый в соответствии с п. 2 комментируемой статьи, может назначаться главой местной администрации (главой местного самоуправления) только по требованию установленного числа избирателей муниципального образования. Под **избирателем** муниципального образования в соответствии со ст. 2, 4, 8 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации" следует понимать гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом и проживающего на территории муниципального образования.

Статья 58. Проведение выборов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и срок их полномочий

1. Выборы представительных органов местного самоуправления в муниципальных образованиях, а также выборы должностных лиц местного самоуправления проводятся не позднее чем через шестнадцать месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона в порядке, предусмотренном статьями 15 и 16 настоящего Федерального закона, за исключением органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, указанных в пункте 1 статьи 59 настоящего Федерального закона. Численный состав представительных органов местного самоуправления в этих случаях устанавливается законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

2. Срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления в этом случае исчисляется с момента возникновения правомочности представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления (в ред. Федерального закона от 22 апреля 1996 г. — *Собрание законодательства Российской Федерации*, 1996, № 17, ст. 1917).

1. В пункте 1 ст. 58 Федерального закона речь идет о проведении **выборов представительных органов местного самоуправления**, а также **выборов должностных лиц местного самоуправления** в тех муниципальных образованиях, где данные выборы не проводились до вступления в силу Федерального закона.

По различным причинам некоторые муниципальные образования остались без выборных органов местного самоуправления, в силу чего граждане, проживающие на соответствующих территориях, оказались лишенными доступа к основным формам местного самоуправления. Согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Определение порядка проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления находится в ведении субъектов Российской Федерации.

Установление предельных сроков проведения выборов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления Федеральным законом является нормой, обращенной к органам государственной власти субъектов Российской Федерации и направленной на обеспечение прав местного самоуправления на всей территории Российской Федерации.

Вопрос о конституционности установления предельных сроков проведения выборов являлся предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 30 мая 1996 г., в частности, указал:

“Устанавливающие предельный срок выборов, а также предельный срок сохранения полномочий назначенных глав местных администраций (глав местного самоуправления) положения статей 58 и 59 Закона могут рассматриваться как определенная гарантия таких закрепленных Конституцией Российской Федерации прав, как право народа на осуществление своей власти через органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3), права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32), осуществлять местное самоуправление путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления (ч. 2 ст. 130). Регулирование и защита такого рода прав согласно п. “в” ст. 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации, а их защита в соответствии с п. “б” ч. 1 ст. 72 — в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, эти вопросы могут решаться федеральным законом.

Определение в федеральном законе предельных сроков проведения выборов не нарушает права органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные рамки по времени. Равным образом оспариваемые положения закона не регламентируют порядок проведе-

ния выборов в органы местного самоуправления и не устанавливают саму систему местного самоуправления, что входит в компетенцию субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Федеральный законодатель, принимая рассматриваемый Закон, имел основания сам определить период, в течение которого на основе положений Конституции Российской Федерации должны быть проведены соответствующие выборы. Однако после завершения формирования органов местного самоуправления путем проведения первых выборов федеральные органы уже не вправе решением устанавливать временные рамки проведения последующих выборов, поскольку это нарушило бы конституционное положение о самостоятельности и независимости местного самоуправления¹.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления"¹ создает временную правовую базу для проведения выборов в органы местного самоуправления в тех субъектах Российской Федерации, где отсутствуют законодательные акты, регулирующие порядок проведения выборов в органы местного самоуправления. Согласно ч. 2 ст. 1 данного Закона он применяется в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и принятыми в соответствии с уставами муниципальных образований нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Для представительных органов местного самоуправления, избираемых в соответствии со ст. 58 комментируемого Федерального закона, их численный состав в отступление от общего правила, сформулированного в ст. 15 Федерального закона, определяется законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В ряде субъектов Федерации этот состав установлен в законах о местном самоуправлении. В частности, согласно ст. 68 Закона Саратовской области "О местном самоуправлении в Саратовской области" количество депутатов представительного органа определяется в зависимости от числа жителей муниципального образования:

Число жителей	Количество депутатов
до 1000 человек	до 5 депутатов
свыше 1000 до 5000 человек	до 7 депутатов
свыше 5000 до 50 000 человек	до 11 депутатов
свыше 50 000 до 200 000 человек	до 17 депутатов
свыше 200 000 до 500 000 человек	до 21 депутата
свыше 500 000 человек	до 31 депутата

2. На практике нередко вставал вопрос об исчислении срока полномочий депутатов представительных органов местного само-

¹ СЗ РФ, 1996, № 49, ст. 5497.

управления. Сложности возникали в том случае, если срок полномочий депутатов исчислялся с момента их избрания, но при этом одни депутаты были избраны ранее того момента, когда соответствующий орган признавался правомочным, а другие — позднее. Федеральный закон вносит определенность в решение данного вопроса: **срок полномочий** как депутатов, так и выборных должностных лиц местного самоуправления **должен исчисляться с момента возникновения их правомочности**. Правомочность должностных лиц, как правило, начинается с их вступлением в должность. Порядок этого вступления устанавливается законами субъектов Федерации и уставами местного самоуправления, принимаемыми в соответствии с федеральными законами.

Статья 59. О полномочиях органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, избранных (назначенных) до вступления в силу настоящего Федерального закона

1. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления, избранные населением до вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны.

2. Главы местных администраций (главы местного самоуправления), назначенные на должность государственными должностными лицами, органами государственной власти, а также в ином порядке, чем это предусмотрено настоящим Федеральным законом, сохраняют свои полномочия до избрания (назначения) соответствующего органа, должностного лица с учетом положений настоящего Федерального закона, но не более шестнадцати месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона (в ред. Федерального закона от 22 апреля 1996 г. — Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 17, ст. 1917).

1. По отношению к органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления, избранным населением до вступления в силу Федерального закона, не применяется норма п. 1 ст. 58 настоящего Закона о проведении выборов не позднее установленных сроков. Они **сохраняют свои полномочия** в пределах сроков, на которые они были избраны.

2. В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Согласно ст. 14 Федерального закона осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается; также не допускается (п. 3 ст. 17 Федерального закона) образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц

местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами.

Однако на момент вступления в силу Федерального закона в значительном количестве муниципальных образований полномочия глав местной администрации (глав местного самоуправления) выполняли лица, назначенные на эту должность государственными должностными лицами либо органами государственной власти. Федеральный закон устанавливает **предельные сроки сохранения полномочий** указанных глав местной администрации (глав местного самоуправления), в течение которых должны быть проведены выборы этих должностных лиц.

Вопрос о конституционности установления предельных сроков сохранения полномочий рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации (см. комментарий к ст. 58).

Статья 60. О муниципальных служащих

Впредь до принятия соответствующего Федерального закона на муниципальных служащих распространяются ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих.

Согласно ст. 11 Федерального закона “Об основах государственной службы Российской Федерации” государственный служащий не вправе:

- 1) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;
- 2) быть депутатом законодательного (представительного) органа Российской Федерации, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- 3) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц;
- 4) состоять членом органа управления коммерческой организации, если иное не предусмотрено федеральным законом или если в порядке, установленном федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;
- 5) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он состоит на государственной службе либо который непосредственно подчинен или непосредственно подконтролен ему;
- 6) использовать в служебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию;
- 7) получать гонорары за публикации и выступления в качестве государственного служащего;

8) получать от юридических и физических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию;

9) принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды, почетные и специальные звания иностранных государств, международных и иностранных организаций;

10) выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

11) принимать участие в забастовках;

12) использовать свое служебное положение в интересах политических партий, общественных, в том числе религиозных, объединений для пропаганды отношения к ним. В государственных органах не могут образовываться структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов.

Статья 61. О формировании муниципальной собственности

1. Субъекты Российской Федерации передают в собственность муниципальных образований объекты, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, необходимые для решения вопросов местного значения, в соответствии с разграничением полномочий между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также между муниципальными образованиями.

2. Споры, возникающие в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, разрешаются посредством согласительных процедур или в судебном порядке.

3. Отсутствие муниципальной собственности на территории муниципального образования на момент вступления в силу настоящего Федерального закона не является основанием для упразднения или преобразования соответствующего муниципального образования либо отказа в образовании нового муниципального образования.

1. Формирование муниципальной собственности является задачей не только муниципального образования. Федеральный закон обязывает органы государственной власти субъектов Российской Федерации передавать в собственность муниципальных обра-

зований определенные объекты, закрепленные в собственности субъектов Российской Федерации. **Критерием** для определения круга данных объектов является их **функциональное назначение**. Если они необходимы для решения вопросов местного значения, соответствующий орган местного самоуправления вправе поднять вопрос об их передаче в собственность муниципального образования.

2. **Согласительные процедуры** для урегулирования споров, возникающих в связи с передачей объектов государственной собственности в муниципальную собственность, могут включать в себя **переговоры** представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, **создание согласительных комиссий** на паритетной основе, **формирование независимых экспертных групп** для подготовки необходимых рекомендаций и т. п.

При отсутствии согласия уполномоченных органов государственной власти субъектов Федерации на урегулирование указанных споров путем применения согласительных процедур либо если применение этих процедур не отвечает интересам населения муниципального образования, орган местного самоуправления вправе обратиться в суд для разрешения этих споров.

3. Федеральный закон устанавливает, что **наличие муниципальной собственности не является обязательным признаком муниципального образования**. Муниципальная собственность формируется в соответствии с интересами населения муниципального образования, и поэтому ее объем, отсутствие или наличие конкретных ее объектов определяются развитием самого муниципального образования. На определенный момент в собственности муниципального образования может находиться незначительное количество объектов муниципальной собственности, но это не означает, что данное муниципальное образование перестало существовать.

Настоящая норма уточняет содержание понятия **муниципальное образование**, определяемое в ст. 1 комментируемого Федерального закона.

Статья 62. О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом

1. Правительство Российской Федерации разрабатывает и представляет на рассмотрение Государственной Думы не позднее чем через четырнадцать месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу:

проекты федеральных законов, обеспечивающих приведение законодательства Российской Федерации, в том числе налогового и бюджетного, в соответствие с настоящим Федеральным законом;

проекты законодательных актов, обеспечивающих правовую защиту органов местного самоуправления;

проекты законодательных актов, устанавливающих ответственность, в том числе уголовную, за воспрепятствование осуществлению прав граждан на местное самоуправление, включая ответственность за нарушение установленных сроков проведения выборов органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления.

2. Предложить законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации не позднее чем через четырнадцать месяцев со дня вступления настоящего Федерального закона в силу принять законы, обеспечивающие права граждан на осуществление местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом (в ред. Федерального закона от 22 апреля 1996 г. — *Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 17, ст. 1917*).

В ближайшее время законодательным органам Российской Федерации и ее субъектам предстоит **сформировать новую законодательную базу** организации местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Законом. В данной статье указываются **рамочные сроки** проведения работы по подготовке проектов соответствующих нормативных актов, а также внесения изменений и дополнений в принятые законодательные акты для органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Приложение

Основы законодательства о культуре

Закон Российской Федерации
от 9 октября 1992 г. № 3612-1

*(Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации
и Верховного Совета Российской Федерации,
1992, № 46, ст. 2615)*

(Извлечение)

Статья 40. Компетенция в области культуры органов местного самоуправления

К ведению органов местного самоуправления в области культуры относятся:

осуществление государственной политики в области культуры на своей территории;

формирование местных бюджетов и фондов развития культуры, разработка и принятие местных нормативов финансирования культуры;

регулирование в пределах своих полномочий и компетенции отношений собственности в области культуры;

создание, реорганизация и ликвидация муниципальных организаций культуры, регистрация организаций культуры на подведомственной территории;

создание и ликвидация местных органов управления в области культуры, определение их структуры и полномочий, назначение руководителей местных органов управления в области культуры;

назначение руководителей муниципальных организаций культуры;

строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий;

контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организациями культуры.

О недрах

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ

*(Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации
и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 16, ст. 834;
Собрание законодательства Российской Федерации,
1995, № 10, ст. 823)*

(Извлечение)

Статья 5. Компетенция органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования

В компетенцию органов местного самоуправления районов, городов в сфере регулирования отношений недропользования входят:

1) участие в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения территории при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков;

2) развитие минерально-сырьевой базы для предприятий местной промышленности;

3) предоставление в соответствии с установленным порядком разрешений на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также на строительство подземных сооружений местного значения;

4) приостановление работ, связанных с использованием недрами, на земельных участках в случае нарушения положений статьи 18 настоящего Закона;

5) контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

6) введение ограничений на пользование участками недр на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Статья 42. Распределение платежей за пользование недрами

Платежи за пользование недрами поступают в федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, соответствующие местные бюджеты.

В местные бюджеты поступают:

платежи за поиски и разведку месторождений всех полезных ископаемых и платежи за добычу общераспространенных полезных ископаемых на территориях соответствующих районов и городов;

платежи за пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, кроме общераспространенных.

В бюджеты субъектов Российской Федерации и в федеральный бюджет поступает часть суммы платежей за добычу полезных ископаемых, за исключением тех, плата за которые поступает только в местные бюджеты.

Платежи за добычу углеводородного сырья распределяются в следующем порядке:

местный бюджет	— 30%;
бюджет субъекта Российской Федерации	— 30%;
федеральный бюджет	— 40%.

Платежи за добычу других полезных ископаемых распределяются в следующем порядке:

местный бюджет	— 50%;
бюджет субъекта Российской Федерации	— 25%;
федеральный бюджет	— 25%.

Распределение платежей за добычу полезных ископаемых из уникальных месторождений и групп месторождений федерального значения между бюджетами разных уровней может устанавливаться в иных пропорциях. Пропорции устанавливаются по соглашению всех заинтересованных сторон. В спорных случаях решение по этому вопросу принимает Федеральное Собрание Российской Федерации.

Платежи за пользование недрами территориального моря распределяются в следующем порядке:

бюджет субъекта Российской Федерации	— 60%;
федеральный бюджет	— 40%.

Платежи за пользование недрами континентального шельфа Российской Федерации поступают в федеральный бюджет.

Распределение платежей за добычу подземных вод устанавливается в соответствии с водным законодательством Российской Федерации.

При добыче полезных ископаемых на территории автономного округа, входящего в состав края или области, платежи за добычу полезных ископаемых поступают в бюджет края или области за счет половины суммы платежей, поступающих в федеральный бюджет.

При использовании недр в районах проживания малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов Российской Федерации, используется для социально-экономического развития этих народов и групп.

Об образовании

Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ

*(Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации
и Верховного Совета Российской Федерации,
1992, № 30, ст. 1797; Собрание законодательства
Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 150)*

(Извлечение)

Статья 31. Компетенция органов местного самоуправления в области образования

1. Органы местного самоуправления ответственны за:
реализацию права граждан на получение установленного настоящим
Законом обязательного основного общего образования;
ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соот-
ветствии федеральным и местным требованиям условий осуществления
образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположен-
ных на подведомственных им территориях.

2. К исключительной компетенции в области образования органов
местного самоуправления относятся:

1) планирование, организация, регулирование и контроль деятель-
ности местных (муниципальных) органов управления образованием, обра-
зовательных учреждений в целях осуществления государственной поли-
тики в области образования;

2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование
и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие
местных нормативов финансирования системы образования;

3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих тер-
риториях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;

4) регулирование в пределах своей компетенции отношений собствен-
ности в системе образования;

5) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образова-
тельных учреждений;

6) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управ-
ления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, опреде-
ление их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласо-
ванию с государственными органами управления образованием руководи-
телей местных органов управления образованием;

7) назначение руководителей муниципальных образовательных уч-
реждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образо-
вательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением
органа местного самоуправления;

8) строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

9) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;

10) использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;

11) установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования.

3. Разграничение компетенции в области образования между муниципальными образованиями, территория одного из которых является частью территории другого, регулируется в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации.

4. Разграничение компетенции в области образования между органами местного самоуправления регулируется в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления.

5. Местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

6. Должностные обязанности руководителей государственных и муниципальных образовательных учреждений, их филиалов (отделений) не могут исполняться по совместительству.

Водный кодекс Российской Федерации

**Федеральный закон
от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ**

*(Собрание законодательства Российской Федерации,
1995, № 47, ст. 4471)*

(Извлечение)

Статья 68. Полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны водных объектов

Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов в соответствии с законодательством Российской Федерации и необходимые для реализации указанных полномочий материальные и финансовые средства. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Об участии в международном информационном обмене

**Федеральный закон
от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ**

*(Собрание законодательства Российской Федерации,
1996, № 28, ст. 3347)*

(Извлечение)

Статья 5. Участие муниципальных образований в международном информационном обмене

1. Муниципальные образования участвуют в международном информационном обмене в качестве субъектов права, представляющих интересы населения муниципальных образований по вопросам, отнесенным к предметам ведения местного самоуправления.

Правом выступать от имени муниципальных образований по вопросам международного информационного обмена обладают органы местного самоуправления в рамках их полномочий, установленных нормативными правовыми актами, определяющими статус этих органов.

2. Муниципальные информационные службы и средства массовой информации муниципальных образований вправе самостоятельно участвовать в международном информационном обмене.

О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления

**Постановление Правительства Российской Федерации
от 27 декабря 1995 г. № 1251**

*(Собрание законодательства Российской Федерации,
1996, № 2, ст. 121)*

В целях обеспечения становления и развития местного самоуправления Правительство Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Утвердить представленную Министерством Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике Федеральную программу государственной поддержки местного самоуправления (далее именуется — Программа).

2. Утвердить государственным заказчиком Программы Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике.

3. Министерству финансов Российской Федерации при распределении ассигнований, утвержденных в федеральном бюджете на 1996 год для финансирования федеральных программ по развитию регионов предусмотреть выделение 35 млрд. рублей на выполнение мероприятий Программы.

4. Министерству финансов Российской Федерации и Министерству экономики Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета и перечня федеральных целевых программ, предлагаемых к финансированию за счет средств федерального бюджета на 1997 и последующие годы учитывать представляемые в установленном порядке предложения Министерства Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике по финансированию мероприятий Программы.

5. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации учитывать мероприятия Программы при разработке и реализации региональных программ поддержки местного самоуправления.

6. Предоставить Министерству Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике право вносить изменения и уточнения в содержание и сроки реализации программных мероприятий по предложениям федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации.

7. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике.

Утверждена
постановлением Правительства
Российской Федерации
от 27 декабря 1995 г. № 1251

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления

I. Общие положения

1. Конституция Российской Федерации закрепила самостоятельность местного самоуправления. Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления (далее именуется — Программа) разработана с целью реализации положений Конституции Российской Федерации, Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и Указа Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1616 “О некоторых мерах по оказанию государственной поддержки местного самоуправления”, определяющих основные принципы системы местного самоуправления и перехода от централизованных методов руководства к методам правового, организационно-методического и финансового воздействия на формирование системы местного самоуправления.

2. В настоящей Программе определены основные направления государственной поддержки местного самоуправления. Местное самоуправление в системе государственного устройства через самостоятельное решение вопросов местного значения реализует следующие задачи:

- укрепляет основы народовластия;
- создает условия для обеспечения жизненных интересов населения;
- проводит мероприятия по социальной защите населения;
- стабилизирует политическую систему;
- готовит кадры для муниципальных органов.

3. Учитывая роль местного самоуправления в государственной системе, Программа призвана способствовать осуществлению государственной политики в отношении местного самоуправления.

II. Цель и основные задачи Программы

4. Целью Программы является обеспечение становления и развития самоуправления населения Российской Федерации.

5. Основные задачи Программы:
обеспечить разработку правовой основы для деятельности местного самоуправления, создающую условия для выполнения его функций;
создать необходимые условия для формирования развитой системы местного самоуправления;

обеспечить постепенный переход от централизованного государственного управления к децентрализованному управлению путем передачи муниципальным образованиям полномочий и ресурсов для самостоятельного решения вопросов местного значения;

отработать формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечить правовые, финансовые и ресурсные гарантии прав местного самоуправления.

III. Формы и методы осуществления Программы

6. Выбор форм и методов реализации Программы осуществлен на основе принципов, установленных Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

7. В целях реализации Программы осуществляются:

а) разработка и издание федеральными органами государственной власти федеральных законов и принятие в соответствии с ними органами государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных и иных правовых актов, предусмотренных переходными положениями Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

б) оказание научно-методической помощи органам местного самоуправления и органам государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации местного самоуправления;

в) организация подготовки кадров для работы в органах местного самоуправления;

г) создание информационных сетей местного самоуправления;

д) координация деятельности Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств Российской Федерации по вопросам реформы местного самоуправления;

е) привлечение к сотрудничеству с государственными и муниципальными органами союзов и ассоциаций органов местного самоуправления.

IV. Основные направления государственной поддержки местного самоуправления

8. Настоящая Программа предусматривает следующие основные направления государственной поддержки местного самоуправления:

формирование правовой основы местного самоуправления;

формирование финансово-экономической основы местного самоуправления;

организационно-методическая поддержка местного самоуправления и формирование системы государственного контроля за деятельностью местного самоуправления;

информационная поддержка и информационное обеспечение деятельности местного самоуправления;

создание системы подготовки и переподготовки кадров для органов местного самоуправления.

9. В целях формирования правовой основы деятельности местного самоуправления необходимо принять правовые акты субъектов Российской Федерации, закрепляющие:

разграничение предметов ведения и полномочий (компетенции) между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;

особенности организации местного самоуправления в г. Москве и Санкт-Петербурге;

порядок формирования финансовых ресурсов местного самоуправления;

формирование муниципальной собственности;

конституционные нормы при формировании финансово-экономической основы местного самоуправления;

статус муниципального служащего.

Конкретные меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в области формирования правовой основы местного самоуправления в 1996 году представлены в приложении № 1.

10. С целью обеспечения функций местного самоуправления соответствующими финансово-экономическими ресурсами необходимо:

сформировать муниципальную собственность;

обеспечить четкое разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации, а также внутри субъектов Российской Федерации: между республиканскими, краевыми, областными, окружными, городскими г.г. Москвы и Санкт-Петербурга бюджетами, с одной стороны, и местными бюджетами, с другой. Бюджеты каждого уровня должны соответствовать полномочиям и функциям, которые возложены на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

учесть при формировании программы приватизации права органов местного самоуправления на самостоятельное распоряжение муниципальной собственностью;

уточнить права муниципальных образований по распоряжению землей.

Конкретные меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в области формирования финансово-экономической основы местного самоуправления в 1996 году представлены в приложении № 2.

11. Самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и негосударственный статус его органов требуют перехода от централизованного руководства их деятельностью со стороны государственных органов исполнительной власти к законодательному регулированию, методической поддержке местного самоуправления и формированию органами государственной власти субъектов Российской Федерации эффективной системы контроля за соответствием федеральному законодательству и законам субъектов Российской Федерации решений, принимаемых органами местного самоуправления. Для осуществления этого перехода и оказания организационно-методической помощи в становлении местного самоуправления необходимо:

осуществить подготовку министерствами и ведомствами Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления методических рекомендаций по реализации органами местного самоуправления функций, относящихся к их ведению;

отработать порядок согласования рекомендаций государственных органов власти по вопросам местного самоуправления между всеми уровнями власти; сформировать систему анализа, обобщения и обмена опытом деятельности органов местного самоуправления.

Организационно-методические меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в 1996 году представлены в приложении № 3.

12. С целью обеспечения деятельности органов местного самоуправления и организации их эффективного взаимодействия с органами государственной власти необходимо создание системы информационно-аналитической поддержки на базе использования современных информационных технологий. Для этого предполагается:

создание новых и развитие действующих локальных информационных сетей органов местного самоуправления и региональных аналитических центров и их сопряжение с федеральной информационно-телекоммуникационной системой;

принятие согласованных с органами государственной власти субъектов Российской Федерации управленческих решений, обеспечивающих единую программную политику в этой области;

оказание финансовой поддержки органам местного самоуправления прежде всего для разработки концепции информационной сети, приобретения и изготовления программных средств и необходимой техники;

разработка системы государственных и муниципальных стандартов информации;

подготовка кадров и организационно-структурное оформление информационной системы.

Конкретные меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в области информационного обеспечения в 1996 году представлены в приложении № 4.

13. В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо создание системы подготовки и переподготовки кадров.

В рамках Программы необходимо осуществить:

подготовку и распространение научно-методической литературы, программ обучения;

определение базовых учебных заведений для подготовки и переподготовки муниципальных служащих;

создание консультационных центров и центров переподготовки кадров в субъектах Российской Федерации;

создание всероссийского центра по научно-методическому обеспечению органов местного самоуправления на основе существующих кадровых центров.

Конкретные меры по созданию системы подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления в Российской Федерации в 1996 году представлены в приложении № 5.

V. Основные этапы осуществления программы

14. В Программе предусматриваются два основных этапа ее исполнения:

первый этап — в течение 1996 года — предусматривает создание базовых условий для формирования системы местного самоуправления, и прежде всего правовой основы местного самоуправления, закрепление его правовых гарантий, разграничение финансовых и материальных средств между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, создание системы кадрового и информационного обеспечения (разработка концепций кадрового и информационного обеспечения и т. д.);

второй этап — в течение 1997—1998 годов — предусматривает осуществление мероприятий по реальному становлению системы местного самоуправления.

VI. Основные исполнители Программы

15. Основными исполнителями Программы являются: министерства и ведомства Российской Федерации; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; союзы и ассоциации органов местного самоуправления.

16. Контроль за исполнением Программы возлагается на Министерство Российской Федерации по делам национальностей и региональной политике.

VII. Финансирование Программы

Финансирование Программы осуществляется из средств федерального бюджета и по согласованию из средств бюджетов субъектов Российской Федерации, а также местных бюджетов и средств союзов и ассоциаций органов местного самоуправления.

Приложение № 1
к Федеральной программе
государственной поддержки
местного самоуправления

Меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в области формирования правовой основы местного самоуправления в 1996 году

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить предложения о внесении изменений и дополнений в бюджетное и налоговое законодательство Российской Федерации, регламентирующие права органов местного самоуправления по бюджетно-финансовым вопросам и учитывающие разграничение доходов и расходов между федеральным бюджетом, бюджетами субъектов Российской Федерации и местными бюджетами	Минфин России, Миннац России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	март
Разработать предложения для подготовки проектов законодательных и нормативных актов по вопросам уточнения порядка землепользования и недропользования в городах и других поселениях Российской Федерации, включая закрытые административно-территориальные образования, а также предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации о земле, определяющие права муниципальных образований на земли своей территории	Роскомзем, Минстрой России, Минатом России с участием Минобороны России, Минприроды России, Рослесхоза, Госгортехнадзора России	март

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить предложения в Правительство Российской Федерации по закреплению права муниципальных образований на распоряжение муниципальной собственностью с учетом особенностей приватизации и реализации права собственности в закрытых административно-территориальных образованиях	Госкомимущество России, Миннац России, Минэкономки России, Минатом России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	март
Подготовить предложения к проекту законодательного (нормативного) акта "Об основах муниципальной службы в Российской Федерации"	Миннац России, Минюст России, министерства и ведомства Российской Федерации с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	март
Разработать проект федерального закона "Об основах деятельности муниципальной системы здравоохранения" с учетом особенностей организации медицинского обслуживания в закрытых административно-территориальных образованиях	Минздравмедпром России, Минобороны России, Минатом России, Минюст России, Миннац России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	март
Подготовить предложения о внесении изменений и дополнений в законодательство Российской Федерации об охране окружающей природной среды, определяющие права и полномочия органов местного самоуправления по обеспечению экологической безопасности	Минприроды России, Миннац России, Госкомсанэпиднадзор России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	март

Приложение № 2
к Федеральной программе
государственной поддержки
местного самоуправления

**Меры государственной поддержки
местного самоуправления в Российской Федерации
в области формирования финансово-экономической
основы местного самоуправления в 1996 году**

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить предложения по разграничению доходов и расходов по бюджетам различных уровней власти	Минфин России, Миннац России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзы и ассоциации органов местного самоуправления	июнь
Подготовить предложения по механизму формирования муниципальной собственности, включая муниципальные земли, обеспечивающему выполнение функций местного самоуправления	Роскомзем, Миннац России, Минстрой России, Госкомимущество России, Минюст России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	март
Предусматривать в соответствии с предложениями Миннаца России начиная с 1996 г. в федеральном бюджете средства для учебных мероприятий, научно-исследовательских, информационных, издательских работ, связанных с разработкой законодательных, нормативных, методических докумен-	Минфин России, Миннауки России, Минатом России, Миннац России, Госкомстат России с участием органов исполнительной власти субъектов	в течение года

Комментарий к Закону о местном самоуправлении

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
тов по местному самоуправлению (включая закрытые административно-территориальные образования). Рекомендовать субъектам Российской Федерации предусматривать в своих бюджетах соответствующие средства	Российской Федерации	
Разработать методические рекомендации по организации и формированию финансовой и материально-технической базы муниципальных служб и предприятий, оказывающих услуги населению	Минстрой России, Минсельхозпрод России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	июнь
Разработать рекомендации по разграничению компетенции, финансовых и иных ресурсов между различными уровнями власти	Миннац России, Минэкономики России, Минфин России с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	март

Приложение № 3
к Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления

Организационно-методические меры государственной поддержки местного самоуправления в Российской Федерации в 1996 году

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить проект примерного градостроительного устава территорий и поселений Российской Федерации	Миннац России, Минстрой России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	июнь

Приложение

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Внести в Правительство Российской Федерации предложения об укреплении функциональных структур по вопросам местного самоуправления в министерствах и ведомствах Российской Федерации, а также в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и укомплектовании их квалифицированными кадрами	Миннац России, Минфин России, Минэкономики России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	март
Внести в Правительство Российской Федерации предложения о регулировании особенностей организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях	Минобороны России, Минатом России, Миннац России	июль
Разработать методические рекомендации и типовые модельные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к местному самоуправлению (о местном самоуправлении, о совершенствовании административно-территориального устройства, о выборах в органы местного самоуправления, о порядке передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий, о земельных отношениях и другие)	Миннац России, Минюст России, Минстрой России, Роскомзем с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	декабрь
Провести совместно с субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления государственно-правовые эксперименты по отработке оптимальных моделей организации местного самоуправления	Миннац России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	по отдельному плану
Содействовать проведению мероприятий по взаимодействию союзов и ассоциаций органов местного самоуправления с европейскими и национальными ассоциациями местного самоуправления	Миннац России с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	в течение года
Оказывать организационно-методическую помощь органам местного самоуправления в организации работы по защите прав потребителей в соответствии со статьей Закона Российской Федерации "О защите прав потребителей"	ГКАП России и его территориальные управления с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации	в течение года

Приложение № 4
к Федеральной программе
государственной поддержки
местного самоуправления

**Меры государственной поддержки
местного самоуправления в Российской Федерации
в области информационного обеспечения в 1996 году**

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации по информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления	Роскоминформ*, Госкомстат России, Миннац России, ФАПСИ* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	сентябрь
Разработать унифицированную систему показателей, характеризующую социально-экономическое развитие города, района, сельского поселения, для разработки прогнозов развития этих населенных пунктов	Госкомстат России, ФАПСИ*, Роскоминформ* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	июнь
Обеспечить формирование и ведение (актуализацию) баз данных о товарной продукции в составе территориальных органов Госстандарта России и представление аналитической информации органам местного самоуправления	Госстандарт России, Минэкономики России, Минфин России	декабрь
Внедрить единую систему классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации (ЕСКК) в систему сбора и обработки информации органов местного самоуправления	Госстандарт России, Госкомстат России, Минэкономики России	июнь

Приложение

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Подготовить необходимые методические материалы и рекомендации по совершенствованию учета и отчетности, автоматизированного сбора и обработки информации на предприятиях и в организациях различных форм собственности и организационно-правовых форм деятельности	Роскоминформ* с участием Госстандарта России, ФАПСИ*, Минфина России, Банка России*, Минстроя России	июнь
Подготовить предложения по техническому, программно-технологическому и информационному обеспечению программы поддержки местного самоуправления	Роскоминформ*, Госстандарт России, Госкомстат России, ФАПСИ*	март
Разработать типовые проектные решения по информационному обеспечению деятельности органов местного самоуправления	Роскоминформ*, Госкомстат России, ФАПСИ* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	июнь
Подготовить предложения об организации опорных зон для отработки и внедрения унифицированных проектных решений	Роскоминформ*, Минэкономики России, ФАПСИ*, Госкомстат России, Миннац России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	июнь
Оказывать организационную помощь в поставке средств вычислительной техники, связи и программного обеспечения органам местного самоуправления и государственной статистики	Роскоминформ*, Госкомстат России, Миннац России, ФАПСИ* с участием органов	в течение года

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
<p>Разработать статистические базы данных для информационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления</p>	<p>исполнительной власти субъектов Российской Федерации</p> <p>Госкомстат России, Роскоминформ*, Минстрой России, ФАПСИ* с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления</p>	<p>сентябрь</p>
<p>Разработать план организационно-технических мероприятий по созданию и внедрению информационно-вычислительных систем для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и довести до администраций городов минимально необходимые сведения по комплексу систем информатизации города</p>	<p>Роскоминформ*, Минэкономки России, Госкомстат России, Миннац России, ФАПСИ* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации</p>	<p>июнь</p>
<p>Собрать и обобщить информацию о служащих органов местного самоуправления, разработать программу и организовать обучение кадров по учету, статистике и экономике, информационным системам для предприятий и организаций городского и районного звена</p>	<p>Роскоминформ*, Госкомстат России, Минтруд России, Минэкономки России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации* Госкомвуз России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации</p>	<p>сентябрь</p>

* По согласованию.

Приложение № 5
к Федеральной программе
государственной поддержки
местного самоуправления

**Меры по созданию системы подготовки
и повышения квалификации кадров для органов
местного самоуправления в Российской Федерации
в 1996 году**

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
<p>Определить базовые учебные заведения по подготовке и повышению квалификации кадров органов местного самоуправления и подготовить предложения о развитии сети соответствующих региональных и муниципальных учебных заведений</p>	<p>Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, союзов и ассоциаций органов местного самоуправления, общества "Знание" России*</p>	<p>апрель</p>
<p>Организовать разработку в соответствии с Законом Российской Федерации "Об образовании" системы преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности по специальности "Государственное и муниципальное управление"</p>	<p>Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации*, общество "Знание" России*, ГКФТ России</p>	<p>июнь</p>
<p>Организовать подготовку и повышение квалификации научно-педагогических работников, осуществляющих обучение кадров для органов местного самоуправления</p>	<p>Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации* с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общества "Знание" России*</p>	<p>декабрь</p>

Комментарий к Закону о местном самоуправлении

Мероприятия	Исполнители	Срок исполнения
Организовать разработку и тиражирование учебной и методической документации (учебных планов, программ, учебных пособий) для обучения кадров муниципальных служащих	Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации*, общество "Знание" России*	июнь
Обеспечивать финансирование оснащения действующих и вновь создаваемых учебных заведений по обучению кадров для органов местного самоуправления современными техническими средствами обучения, компьютерной и оргтехникой (по отдельным проектам)	Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации*, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	в течение года
Организовать систему обучения кадров муниципальных служащих (сформировать сеть региональных учебных заведений, укомплектовать их преподавательскими кадрами, учебными программами и пособиями)	Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Минстрой России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	декабрь
Создать на конкурсной основе Всероссийский центр по научно-методическому обеспечению и подготовке кадров высшего звена руководителей органов местного самоуправления	Госкомвуз России, Минобразование России, Миннац России, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации* с участием союзов и ассоциаций органов местного самоуправления	март

* По согласованию.

Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления

Распоряжение Правительства Российской Федерации
от 3 июля 1996 г. № 1063-р

(Собрание законодательства Российской Федерации,
1996, № 29, ст. 3504)

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 769 "Об организации подготовки государственных минимальных социальных стандартов для определения финансовых нормативов формирования бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов".

1. Одобрить уточненные Минздравмедпромом России, Минкультуры России, Минобразованием России, Минсоцзащиты России, Минсвязи России и ГКФТ России социальные нормативы и нормы (прилагаются).

2. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления использовать одобренные настоящим распоряжением социальные нормативы и нормы при формировании проектов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

3. Минэкономике России, Минфину России, Минздравмедпрому России, Минкультуры России, Минобразованию России, Минсоцзащиты России и ГКФТ России оказывать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления содействие в применении социальных нормативов и норм, одобренных настоящим распоряжением.

Одобрены
распоряжением Правительства
Российской Федерации
от 3 июля 1996 г. № 1063-р

Социальные нормативы и нормы

(Извлечение)

Наименование показателей	Единица измерения	Количественная величина	Примечания
1	2	3	4

Культура

Норматив обеспеченности населения учреждениями культуры по их видам

Нормативы обеспеченности объектами культуры на г.г. Москву и Санкт-Петербург не распространяются

1	2	3	4
Библиотеки			
1. Населенные пункты с числом жителей от 500 чел. до 3 тыс.чел.	учрежденный культуры	1	<p>На территории Российской Федерации могут создаваться и действовать библиотеки, различающиеся по формам собственности, целевому назначению, контингенту пользователей, возрастным группам, тематическому и видовому составу фондов и по другим основаниям.</p> <p>За сетевую единицу числа библиотек принимаются:</p> <p>самостоятельные библиотеки как общедоступные, так и организующие специализированное обслуживание детей, юношества, инвалидов по зрению и др.;</p> <p>центральные библиотеки, имеющие филиалы;</p> <p>библиотеки-филиалы</p> <p>Количество библиотек определяется исходя из расчета: 1 библиотека на 3—5 тыс. человек.</p> <p>Количество городских библиотек определяется плотностью населения и этажностью застройки: в районах с многоэтажной застройкой (8 и более этажей) — 1 библиотека на 20 и более тыс. человек; со среднеэтажной застройкой (4—5 этажей) — 1 библиотека на 10—12 тыс. человек.</p> <p>Для обслуживания детей организуются специализированные детские библиотеки:</p> <p>в городах с населением до 50 тыс. жителей — как минимум 1 детская библиотека;</p> <p>в городах с населением 50 тыс. жителей и более —</p>
2. Населенные пункты с числом жителей свыше 3 тыс.чел.			

1	2	3	4
			<p>1 детская библиотека на 6—10 школ (4—7 тыс. учащихся и дошкольников). В городах, имеющих районное деление, детская библиотека должна быть в каждом административном районе. В городах, являющихся центрами субъектов Российской Федерации (республика, край, область), — одна детская библиотека республиканского, краевого, областного подчинения как исследовательский, информационный, консультативный центр по вопросам культурного развития детей. Для обслуживания юношества: в каждом районном центре создается юношеская библиотека-филиал; в столицах автономных областей и автономных округов создается юношеская библиотека; в столицах республик, краевых, областных центрах создается республиканская, краевая, областная юношеская библиотека. Обслуживание лиц с физическими и умственными недугами осуществляют массовые, юношеские, детские библиотеки. Для обслуживания инвалидов по зрению в столицах республик, краевых и областных центрах создается специальная библиотека для слепых. Библиотека для слепых открывает филиалы в учреждениях и на предприятиях, где учатся и работают инвалиды по зрению, при</p>

1	2	3	4
			<p>территориальных организациях ВОС, лечебных, реабилитационных учреждений и т.д. Территориальное размещение филиалов и библиотечных пунктов зависит от местных условий и рассредоточенности инвалидов по зрению.</p>
			<p>При расчете населения для определения числа библиотек в городах и других населенных пунктах, расположенных в зонах круглогодичного массового отдыха, к фактическому населению прибавляется вместимость санаториев, домов отдыха и др. учреждений отдыха с коэффициентом сменяемости 12</p>
Клубы или учреждения клубного типа			
1. Населенные пункты с числом жителей до 500 чел.	зрительских мест	100—150	
2. Населенные пункты с числом жителей от 500 чел. до 1000 чел.	-»-	150—200	
3. Населенные пункты с числом жителей от 1 тыс. чел. до 3 тыс.чел.	зрительских мест на 1 тыс. жителей	150	
4. Населенные пункты с числом жителей от 3 тыс.чел. до 10 тыс.чел.	-»-	100	
5. Населенные пункты с числом жителей от 10 тыс. чел. до 20 тыс.чел.	-»-	70	<p>В каждом районном центре создается районный дом культуры на 200—700 зрительских мест</p>
6. Населенные пункты с числом жителей от 20 тыс. чел. до 50 тыс.чел.	-»-	50	
7. Населенные пункты с числом жителей от 50 тыс. чел. до 100 тыс.чел.	-»-	30	
8. Города с числом жителей от 100 тыс.чел. до 250 тыс.чел.	-»-	25	

Приложение

1	2	3	4
9. Города с числом жителей от 250 тыс.чел. до 500 тыс.чел.	-»-	20	
10. Города с числом жителей свыше 500 тыс.чел.	-»-	15	

Музеи

1. Населенные пункты с числом жителей до 20 тыс. чел., являющиеся районными центрами	учреждений культуры	1	Музеи учитываются независимо от ведомственной принадлежности (кроме общественных): федеральные, местного подчинения (в том числе муниципальные) и ведомственные (в том числе музеи при Российской академии наук и профильные музеи в вузах, совпадающие по тематике с выпускными дисциплинами). За единицу числа музеев (учреждения культуры) принимаются музеи головные (имеющие филиалы), "самостоятельные" (имеющие дирекции, но не имеющие филиалов, а также музеи при научных институтах и вузах, существующие на правах их структурных подразделений), музеи-филиалы, являющиеся и не являющиеся юридическими лицами, а также территориально обособленные экспозиционные отделы музеев, расположенные на других участках по отношению к головному для них музею. Экспозиционные отделы, расположенные на общих участках с головным музеем (например, в пределах одного музеефицированного кремля, монастыря, усадьбы), рассматриваются как необособленные и за отдельную
--	---------------------	---	---

Комментарий к Закону о местном самоуправлении

1	2	3	4
			сетевую единицу не рассчитываются, кроме случаев, когда они принадлежат различным дирекциям
2. Населенные пункты с числом жителей от 20 тыс. чел. до 50 тыс.чел.	учреждений культуры	1—2	
3. Населенные пункты с числом жителей от 50 тыс. чел. до 100 тыс.чел.	музеев на 10 тыс. жителей	0,4	Для городов — центров автономных областей и автономных округов: 1 музей на 10 тыс. жителей; для городов-райцентров: 0,8 музея на 10 тыс. жителей; для столиц республик — 0,65 музея на 10 тыс. жителей; для всех других городов — 0,4 музея на 10 тыс. жителей
4. Города с числом жителей от 100 тыс.чел. до 250 тыс. чел., не являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации	-»-	0,24	
5. Города с числом жителей от 250 тыс.чел. до 500 тыс. чел., не являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации	-»-	0,17	
6. Города с числом жителей свыше 500 тыс.чел., не являющиеся административными центрами субъектов Российской Федерации	-»-	0,14	
Детские школы искусств, школы эстетического образования			
1. Населенные пункты с числом жителей от 3 тыс. чел. до 10 тыс.чел.	учреждений культуры	1	

Приложение

1	2	3	4
2. Населенные пункты с числом жителей свыше 10 тыс.чел.	-»-	исходя из расчета охвата 12 процентов учащихся 1—8 классов общеобразовательных школ	
Парки культуры и отдыха			
1. Населенные пункты с числом жителей от 10 тыс. чел. до 100 тыс.чел.	учреждений культуры	1	
2. Города с числом жителей свыше 100 тыс.чел.	-»-	1 парк культуры и отдыха на 100—200 тыс. жителей	
Выставочные залы			
Города с числом жителей свыше 100 тыс.чел.	учреждений культуры	1 на административный район города и на город в городах, не имеющих административного деления	
Профессиональные театры			
Города с числом жителей свыше 100 тыс.чел.	мест на 1 тыс. жителей	4—5	
Концертные залы			
Города с числом жителей свыше 100 тыс.чел.	мест на 1 тыс. жителей	1—4	
Кинотеатры и киноустановки			
1. Населенные пункты с числом жителей свыше 50 тыс.чел.	мест на 1 тыс. жителей в постоянно действующих кинотеатрах	12	Киноустановка действует в каждом клубе

Комментарий к Закону о местном самоуправлении

1	2	3	4
2. Населенные пункты с числом жителей свыше 100 тыс.чел.	видео-салонов и видеозалов на 100 тыс. жителей	6	

Массовая информация

Норматив охвата населения многопрограммным телевидением:

всего	процентов	99
двумя и более программами	-»-	96
тремя и более программами	-»-	50

Норматив охвата населения многопрограммным радиовещанием (с учетом проводного вещания)

двумя программами центрального вещания и одной местной программой	процентов	95
---	-----------	----

Примерные положения (рекомендации) по отдельным видам местных налогов и сборов

*(в ред. Письма Верховного Суда Российской Федерации
от 1 июня 1993 г. № 5.1/756, Министерства финансов
Российской Федерации от 31 мая 1993 г. № 04-05-19,
Государственной налоговой службы Российской Федерации
от 31 мая 1993 г. № ВГ-6-04/189)*

Положение о сборе за право торговли

1. Общие положения

1. Настоящее Положение определяет порядок исчисления и уплаты сбора за право торговли, который устанавливается представительными органами власти — местными Советами народных депутатов в соответствии с подпунктом “е” пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” с учетом Указа Президента Российской Федерации от 23 июня 1992 г. № 657 “О некоторых мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации “О свободе торговли”, постановления Правительства России от 31 августа 1992 г. № 649 “О дополнительных мерах по устранению недостатков в организации свободной торговли”, а также Указа Президента Российской Федерации от 29 октября 1992 г. № 1311 “О мерах по защите прав покупателей и предотвращении спекуляции”.

2. Сбор устанавливается районными, городскими (без районного деления), районными (в городе), поселковыми, сельскими представительными органами власти — местными Советами народных депутатов.

2. Плательщики сбора

1. Плательщиками сбора являются предприятия и организации всех организационно-правовых форм, включая предприятия с иностранными инвестициями, являющиеся юридическими лицами по законодательству Российской Федерации, их дочерние образования и филиалы, а также граждане Российской Федерации и других государств (физические лица), осуществляющие торговлю товарами и изделиями как через постоянные торговые точки (магазины, столовые, кафе, киоски и др.), так и в порядке свободной торговли с рук, выносных лотков, открытых прилавков и автомашин в местах, определенных местными органами исполнительной власти.

2. Торговля товарами, облагаемыми в соответствии с установленным порядком акцизами, включая импортные товары, производится юридическими и физическими лицами на основе обязательного лицензирования и уплаты установленных платежей.

Юридические и физические лица, осуществляющие торговлю только этими товарами и уплатившие лицензионный сбор, сбор за право торговли не уплачивают.

3. В соответствии с Законом РСФСР от 7 декабря 1991 г. "О регистрационном сборе с физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью, и порядке их регистрации" физические лица, постоянно занимающиеся торговлей товарами и изделиями, включая торговлю изделиями собственного производства, обязаны зарегистрировать предпринимательскую деятельность и уплатить регистрационный сбор.

Уплата регистрационного сбора не является основанием для освобождения от сбора за право торговли.

3. Ставка сбора

1. Конкретные ставки сбора за право торговли определяются местными представительными органами власти при принятии решения о введении этого сбора в зависимости от места расположения торговой точки, объема реализации и вида товара и т.д.

2. Ставку платы за лицензию на право торговли товарами, облагаемыми акцизами, рекомендуется устанавливать в зависимости от объявленного дохода от их реализации. При этом следует иметь в виду, что в решениях следует предусматривать перерасчет сумм платы на фактически полученный доход от их реализации.

Местные органы власти могут устанавливать и иной порядок определения платы за торговлю этими товарами — в размерах фиксированной ставки от установленной Законом минимальной месячной оплаты труда как отдельно по каждому виду подакцизного товара, так и в целом по группе товаров.

4. Порядок исчисления и сроки уплаты сбора

1. Юридические и физические лица, осуществляющие торговлю в постоянных торговых точках, приобретают временный патент на право торговли.

В патенте на право торговли должны быть указаны период, на который он выдается, группы товаров, которыми будет производиться торговля, и места торговли (точки).

2. На право торговли с временных торговых точек в местах, определенных исполнительными органами власти, юридическим и физическим лицам выдается разовый талон.

Уплата сбора производится путем приобретения разовых талонов по месту торговли. Реализация указанных талонов может производиться по решению исполнительных органов власти специально выделенными сборщиками с оплатой их работы за счет средств, поступающих от местных налогов и сборов, и может быть возложена на администрацию рынка. Разовый талон для удобства может быть реализован на любое число дней торговли. Стоимость его определяется в этом случае исходя из стоимости разового талона за один день торговли.

В талоне проставляются фамилия, имя, отчество гражданина или представителя юридического лица, осуществляющего торговлю.

В случае, если сумма сбора уплачена в учреждение банка, талон на право торговли выдается взамен предъявленной квитанции об уплате этого сбора.

В местах массовой торговли (ярмарки, рынки) вместо разовых именных талонов участники торговли при наличии кассовых аппаратов получают кассовый чек, который действителен только на указанный день торговли.

3. На торговлю товарами, облагаемыми акцизами, исполнительными органами власти, на территории которых производится торговля, выдается лицензия сроком на 1 год. Порядок выдачи этих лицензий, требования, предъявляемые для организации торговли этими товарами, определяются специальным положением о лицензировании торговли этими товарами, утверждаемым исполнительным органом местной власти на основе примерного Положения, направленного им Комитетом Российской Федерации по торговле письмом от 17.11.92 № 1-070/32-9.

Основанием для выдачи лицензии является заявление юридического или физического лица с предоставлением документов, удостоверяющих источник поступления товара и гарантирующих его качество.

4. Уплата сбора за право торговли производится при приобретении патента или лицензии на право торговли, разового талона. При установлении ставок в зависимости от полученного дохода по согласованию с налоговыми органами могут быть определены и иные сроки его уплаты и предоставления расчетов по этому сбору.

5. Уплата сбора за право торговли не освобождает плательщика от уплаты лицензионного сбора за право торговли подакцизными товарами, в то же время при наличии лицензии на торговлю этими товарами сбор за право торговли не взимается.

6. Патенты и лицензии, разовые талоны на право торговли являются документами строгой отчетности, в них проставляются серия и номер. Их изготовление, учет, организация работы по выдаче осуществляются местными органами исполнительной власти.

7. Средства от сбора за право торговли поступают в доход местного бюджета того региона, на территории которого осуществляется торговая деятельность. Предприятия, имеющие филиалы (подведомственные предприятия) без образования юридического лица на территории другого района (города), уплачивают сбор в бюджет района по месту расположения филиала, по ставкам, действующим в этом регионе. Плата производится юридическим лицом по расчетам, согласованным с налоговыми инспекциями заинтересованных регионов.

8. Расходы предприятий и организаций по уплате сбора за право торговли осуществляются за счет прибыли, остающейся после уплаты налога на прибыль (доход).

9. Местные органы представительной власти могут устанавливать для отдельных категорий плательщиков льготы по уплате сбора за право торговли, которые должны быть определены в принимаемом решении. Льготы по уплате налогов, установленные законодательными актами по отдельным отраслям народного хозяйства, по местным налогам и сборам действуют в том случае, если они подтверждены решением местного органа власти по введению этих налогов.

5. Ответственность плательщиков и контроль налоговых органов

1. Физические лица — участники торговли обязаны вести учет доходов, полученных от свободной торговли, своевременно сообщать о них в декларациях в налоговые органы.

2. Плательщики сбора за право торговли несут ответственность за своевременность и полноту его уплаты в соответствии с Законом РСФСР “О государственной налоговой службе РСФСР” и Законом Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

Осуществление торговли без уплаты этого сбора и отсутствие у плательщика патента или лицензии на право торговли, разового талона являются сокрытием объекта налогообложения (права на торговлю). К юридическим и физическим лицам, осуществляющим торговлю без уплаты установленных платежей, применяются меры воздействия, предусмотренные ст. 13 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”, — взыскание суммы налога (сбора за право торговли) за сокрытый объект налогообложения и штрафа в размере той же суммы, а при повторном нарушении — соответствующей суммы и штрафа в двойном размере этой суммы.

В случае, если юридические и физические лица, осуществляющие торговую деятельность, допускают сокрытие получаемых доходов, к ним применяются также и меры по взысканию всей суммы сокрытого или заниженного дохода.

Налоговые органы вправе применять к плательщикам, нарушающим налоговое законодательство о местных налогах и сборах, и другие меры, предусмотренные статьями 13, 14 указанного Закона.

Кроме того, на должностных лиц и граждан, допускающих нарушения налогового законодательства, налагаются административные штрафы в соответствии со ст. 7 Закона Российской Федерации “О государственной налоговой службе РСФСР”.

3. За нарушение правил свободной торговли — торговлю в неустановленных местах, продажу товаров, запрещенных к реализации, торговлю некачественными товарами, не пригодными к потреблению, и др. — юридические и физические лица могут привлекаться к административной ответственности, предусмотренной соответствующими законодательными актами. Эти меры применяются органами исполнительной власти и управления, на которые возложен контроль за соблюдением правил торговли и выполнением принимаемых местными органами власти решений.

4. Налоговые органы осуществляют контроль за полнотой исчисления и своевременностью уплаты указанного сбора. Эту работу они проводят на основании решений местных органов власти в тесном взаимодействии с правоохранительными органами, органами санитарного надзора, торговли.

Положение о целевых сборах с граждан и предприятий, учреждений, организаций на содержание милиции, благоустройство территорий, на нужды образования и другие цели

1. Общие положения

1. Целевые сборы с граждан и предприятий, организаций, учреждений на содержание милиции, на благоустройство территорий, на нужды

образования и другие цели устанавливаются в соответствии с подпунктом "ж" пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" с учетом изменений и дополнений, внесенных Законом Российской Федерации от 22 декабря 1992 г. № 4178-1.

2. Введение целевых сборов на те или иные цели определяется представительными органами власти для решения социально-экономических проблем, возникающих в регионе.

2. Плательщики целевого сбора

3. Плательщиками указанного сбора являются предприятия, учреждения и организации независимо от их организационно-правовых форм — юридические лица, осуществляющие свою деятельность на территории подведомственной местному органу представительной власти, который ввел этот сбор, включая филиалы (обособленные структурные подразделения), расположенные отдельно от места регистрации юридического лица, а также граждане, проживающие на соответствующей территории, в дальнейшем именуемые физические лица.

3. Ставки целевых сборов

4. Целевые сборы, размер ставок целевых сборов устанавливается решением соответствующих представительных органов власти — местных Советов народных депутатов, а в поселковых и сельских населенных пунктах — на собраниях и сходах жителей.

Предельный размер ставки сборов определен Законом Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в налоговую систему России" от 16 июля 1992 г. № 3317-1, при этом общая сумма (ставка) целевых сборов в год не может превышать размера 3 процентов фонда заработной платы, рассчитанной от установленной законом минимальной месячной оплаты труда, для юридического лица, и не более 3 процентов от 12 минимальных установленных законом размеров месячной оплаты труда для физического лица на все виды целевых сборов по совокупности.

5. Представительные органы власти — местные Советы народных депутатов своими решениями могут устанавливать льготы по местным налогам и сборам в соответствии со статьей 10 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", а также освобождать от уплаты целевого сбора отдельных лиц или категории плательщиков.

Льготы могут быть предоставлены: многодетным, малообеспеченным семьям; семьям граждан, погибших во время Великой Отечественной войны и других боевых действий при выполнении служебных обязанностей; инвалидам ВОВ; пенсионерам; отдельным предприятиям, занимающимся производством товаров для детей, производством сельхозпродукции. От уплаты целевых сборов при отсутствии доходов от предпринимательской деятельности могут быть освобождены учреждения и организации внебюджетных фондов, общественные, бюджетные и другие предприятия.

4. Порядок исчисления и сроки уплаты целевых сборов

6. Сроки уплаты целевых сборов устанавливаются представительными органами власти.

7. Уплата целевых сборов юридическими лицами производится через учреждения банка России, физическими лицами — через учреждения Сберегательного банка. В сельской местности уплата сбора может производиться в кассы сельских, поселковых Советов народных депутатов.

Лицам, уплатившим сбор, выдается квитанция установленного образца, являющаяся бланком строгой отчетности.

8. По решениям представительных органов власти средства, поступившие в уплату целевых сборов, могут зачисляться на специальные счета местных бюджетов или во внебюджетные фонды и используются строго по назначению.

9. Расходы по уплате целевых сборов юридическими лицами относятся на финансовые результаты деятельности предприятий, а физическими лицами производятся за счет собственных средств.

5. Ответственность плательщиков и контроль налоговых органов

10. Налогоплательщики, не выполняющие решений представительных органов власти об уплате местных налогов и сборов, несут ответственность, предусмотренную статьей 7 Закона РСФСР “О государственной налоговой службе РСФСР” и статьей 13 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации”.

11. Контроль за полнотой и своевременностью уплаты целевых сборов согласно действующему законодательству осуществляют государственные налоговые инспекции городов и районов.

Положение о налоге на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы

1. Общие положения

1. Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы устанавливается на основании подпункта “ч” пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации “Об основах налоговой системы в Российской Федерации” с учетом Закона Российской Федерации “О внесении изменений и дополнений в отдельные законы Российской Федерации о налогах” от 22 декабря 1992 г. № 4178-1.

2. Плательщики налога

2. Плательщиками налога являются юридические лица — предприятия и организации всех организационно-правовых форм, включая предприятия с иностранными инвестициями, филиалы предприятий (другие обособленные структурные подразделения), осуществляющие свою деятельность на территории, подведомственной представительному органу власти — местному Совету народных депутатов.

3. Ставка налога

3. Налог на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, его конкретные ставки, льготы по налогу устанавливаются

представительными органами власти — местными Советами народных депутатов в размере, не превышающем 1,5% от объема реализации продукции (работ, услуг), произведенной юридическими лицами, расположенными на соответствующей территории.

4. Порядок исчисления и сроки уплаты налога

4. В соответствии с разъяснениями Комиссии Совета Республики Верховного Совета Российской Федерации по бюджету, планам, налогам и ценам от 31.03.93 № 5.1.438 о порядке зачета расходов предприятий и организаций на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы при исчислении суммы налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы расходы предприятий и организаций, рассчитанные исходя из норм, установленных местными Советами народных депутатов, на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы, находящихся на балансе этих предприятий и организаций или финансируемых ими в порядке долевого участия, подлежат вычету непосредственно из самих сумм начисленного налога.

В случае недостаточности суммы исчисленного налога на покрытие указанных расходов предприятия и организации не будут являться плательщиками этого налога.

При исчислении налога на содержание жилищного фонда и объектов социально-культурной сферы объемом реализации по отдельным отраслям являются:

— для предприятий, учреждений и организаций, осуществляющих предпринимательскую деятельность (кроме заготовительных, снабженческо-сбытовых и торговых), — фактически полученная выручка от реализации продукции (работ, услуг) без налога на добавленную стоимость и акциза;

— для заготовительных, торгующих и снабженческо-сбытовых организаций — объем реализованных (выполненных) услуг, под которым следует понимать их валовой доход от реализации продукции. При этом для заготовительных и снабженческо-сбытовых организаций валовым доходом следует считать разницу между продажной и покупной стоимостью реализуемых товаров, без налога на добавленную стоимость;

— по банкам и другим кредитным учреждениям налог исчисляется от суммы доходов банков за исключением сумм доходов, не облагаемых налогом в соответствии с пунктом 1 статьи 4 Закона Российской Федерации "О налогообложении доходов банков";

— по страховым организациям налог исчисляется от суммы поступления страховых взносов (премий), комиссионных вознаграждений по перестрахованию и других услуг, связанных со страховой и нестраховой деятельностью;

— по биржам налог исчисляется от сумм дохода, полученного в виде комиссионного сбора, вознаграждений со сделок, совершаемых на биржевых торгах, а также выручки, полученной от продажи и предоставления на ограниченный срок брокерских мест, платы за право участия в торгах, от стоимости информационно-коммерческих и других платных услуг.

Предприятия и организации, имеющие филиалы в других регионах, вносят указанный налог в соответствующие бюджеты пропорционально чис-

ленности работающих или их фактической заработной плате в филиалах, по согласованию юридического лица с исполнительными органами власти.

5. Расходы предприятий и организаций по уплате этого налога относятся на финансовые результаты деятельности предприятий.

6. Исчисление налога производится плательщиком нарастающим итогом с начала года и уплачивается в сроки, установленные исполнительными органами власти с участием налоговых и финансовых органов.

5. Ответственность плательщиков и контроль налоговых органов

7. Ответственность за своевременность и полноту уплаты налога несут налогоплательщики в соответствии с действующими законодательными актами.

8. Контроль за полнотой, правильностью исчисления налога и своевременностью его внесения осуществляют налоговые органы согласно законодательству о налоговой службе.

Положение о порядке исчисления и уплаты налога на рекламу

1. Общие положения

Налог на рекламу устанавливается на основании Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Рекламой считаются все виды объявлений, извещений и сообщений, передающие информацию с коммерческой целью при помощи средств массовой информации (печати, эфирного, спутникового и кабельного телевидения, радиовещания), каталогов, прейскурантов, справочников, листовок, афиш, плакатов, рекламных щитов, календарей, световых газет (бегущая строка, световая фиксированная строка), имущества юридических и физических лиц, одежды.

Юридическое и физическое лицо, от имени которого осуществляется реклама, именуется рекламодателем.

Юридическое или физическое лицо, осуществляющее изготовление рекламы по заявке рекламодателя или размещающее указанную рекламу на рекламных носителях, именуется рекламным агентством.

Место, на котором размещается реклама, именуется рекламным носителем.

2. Плательщики налога

Плательщиками налога на рекламу являются следующие рекламодатели: расположенные на территории города (района) предприятия и организации независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности, имеющие согласно законодательству Российской Федерации статус юридического лица, их филиалы (имеющие самостоятельный баланс и расчетный счет) и другие аналогичные подразделения предприятий и организаций, а также иностранные юридические лица;

физические лица, зарегистрированные в установленном порядке в качестве предпринимателей, осуществляющие свою деятельность на территории города.

Объектом налогообложения является стоимость услуг по изготовлению и распространению рекламы собственной продукции (работ, услуг), включая работы, осуществляемые хозяйственным способом.

3. Ставка налога

Ставка налога на рекламу устанавливается в размере, не превышающем 5 процентов к стоимости услуги, оказанной предприятию или физическому лицу по рекламированию его продукции.

Ставка налога на рекламу товаров, оплачиваемая за свободно конвертируемую валюту, устанавливается путем пересчета рубля в аналогичную валюту по рыночному курсу банка на момент размещения рекламы.

Льготы по налогу на рекламу могут быть установлены местными органами государственной власти на:

- рекламу, не преследующую коммерческие цели;
- рекламу благотворительных мероприятий;
- информационные вывески, размещаемые в помещениях, используемые для реализации товаров, включая витрины;
- объявления и извещения об изменении местонахождения предприятия, учреждения, организации, номеров телефонов, телефаксов, телегайпа;
- объявления органов государственной власти, содержащие информацию, связанную с выполнением возложенных на них функций;
- предупреждающие таблички, содержащие сведения об ограничении производства работ, передвижения и т.д., в связи с особенностями данной территории или участка.

4. Порядок исчисления и сроки уплаты налога предприятиями

Налог на рекламу уплачивают рекламные агентства, осуществляющие работы по рекламе продукции, работ, услуг по заявкам владельцев этой рекламной продукции.

Плательщики налога представляют в налоговый орган расчет сумм налога на рекламу и уплачивают в сроки, определяемые решениями местных органов государственной власти.

Рекламодатели (юридические лица) вносят налог на рекламу путем перечисления средств на счет рекламного агентства не позднее дня размещения (опубликования) рекламы на рекламных носителях. Физические лица могут вносить стоимость работ по рекламе, включая и налог на рекламу, через учреждения Сберегательного банка или в кассу рекламного агентства в тот же срок. При уплате стоимости работ по рекламе, включая и налог на рекламу, непосредственно в кассу рекламного агентства физическому лицу, размещающему рекламу, выдается корешок приходного ордера.

Без предъявления документа об уплате налога на рекламу ее размещение на рекламных носителях не допускается.

Суммы налога на рекламу зачисляются в районные бюджеты районов, городские бюджеты городов либо по решению районных и городских органов государственной власти — в районные бюджеты районов (в городах), бюджеты поселков и сельских населенных пунктов.

Налог в иностранной валюте вносится на валютный счет органов государственной власти республики, края, области, автономной области или автономного округа.

Рекламодатели продукции, работ, услуг расходы на уплату налога на рекламу относят на финансовые результаты своей деятельности.

В случае установления органом власти централизованной уплаты в бюджет налога на рекламу, через органы средств массовой информации или иные органы, рекламирующие продукцию, работу, услуги предприятий, налог вместе со стоимостью оказываемых услуг за рекламу предприятия перечисляют органам средств массовой информации, выделяя сумму налога отдельной строкой. Орган средств массовой информации в сроки, установленные исполнительным органом власти и согласованные с финансовыми и налоговыми органами, перечисляет полученные суммы налога на рекламу в доход соответствующего местного бюджета.

5. Ответственность плательщиков и контроль налоговых органов

Ответственность за правильность исчисления, полноту и своевременность перечисления сумм налога в бюджет возлагается на юридических и физических лиц, являющихся плательщиками налога на рекламу.

При установлении фактов неуплаты налога, несвоевременной уплаты или внесения его не в полном объеме плательщик несет ответственность в соответствии с действующим на территории Российской Федерации налоговым законодательством.

Контроль за полнотой, правильностью и своевременностью внесения налога на рекламу осуществляется налоговыми органами в соответствии с Законом РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР".

О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Нижегородской области

**Закон Нижегородской области
от 29 апреля 1996 г.**

(Нормативный фонд Нижегородской областной Думы)

Глава I. Общие положения

Статья 1. Законодательство и нормативные правовые акты о выборах депутатов представительных органов местного самоуправления

Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления Нижегородской области проводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и иными федеральными законами, Уставом Нижегородской области, законом области "Об организации местного самоуправления в Нижегородской области", настоящим Законом, уставами муниципальных образований, нормативными правовыми актами представительных органов местного самоуправления.

Статья 2. Основные принципы выборов

1. Депутаты представительных органов местного самоуправления районов области, городов, поселков, сельсоветов (далее депутаты представительных органов) избираются гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

2. Участие граждан в выборах является добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление.

Статья 3. Избирательные права граждан

1. Право избирать депутатов представительных органов принадлежит каждому гражданину Российской Федерации, достигшему на день голосования 18-летнего возраста и проживающему на территории соответствующего муниципального образования.

2. Право быть избранным депутатом представительного органа принадлежит гражданину Российской Федерации, обладающему избирательным правом, достигшему ко дню голосования 21-летнего возраста и проживающему на территории соответствующего муниципального образования или на территории поселения, являющегося административным центром этого муниципального образования не менее одного года.

3. Не имеют права избираться и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Статья 4. Назначение выборов

Выборы депутатов представительных органов и дата их проведения назначаются постановлением Законодательного Собрания области не позднее чем за 70 дней до дня выборов. Постановление Законодательного Собрания области о назначении даты выборов должно быть официально опубликовано в газете "Нижегородские новости" в пятидневный срок после его принятия.

Статья 5. Срок полномочий и количественный состав представительных органов

Депутаты представительных органов избираются сроком на 4 года. Количество депутатов, избираемых в представительный орган устанавливается уставом муниципального образования.

Статья 6. Финансирование выборов

1. Финансирование мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов в представительные органы, осуществляется за счет средств местных бюджетов.

В случае недостаточности средств местных бюджетов органы государственной власти области обеспечивают дополнительные целевые поступления в местные бюджеты.

2. Для финансирования избирательной кампании кандидаты и избирательные объединения, избирательные блоки вправе создавать собственные избирательные фонды, которые могут состоять из средств, выделенных на предвыборную агитацию соответствующей территориальной избирательной комиссией; собственных средств кандидата в депутаты, избирательного объединения, избирательного блока; средств, выделенных кандидату в депутаты, выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

3. Если кандидат в депутаты или избирательное объединение, избирательный блок использовали иные средства для ведения предвыборной агитации, кроме средств, перечисленных в избирательный фонд, территориальная избирательная комиссия вправе обратиться в суд с заявлением об отмене решения о регистрации кандидата.

Глава II. Избирательные округа, избирательные участки и списки избирателей

Статья 7. Образование избирательных округов

1. Выборы в представительные органы районов, городов, поселков, сельсоветов проводятся по одномандатным избирательным округам.

Избирательные округа по выборам депутатов представительных органов образуются соответствующими территориальными избирательными комиссиями на основании данных представляемых органами местного само-

управления о численности избирателей, проживающих на территории муниципального образования, не позднее чем за 60 дней до дня выборов.

2. Избирательные округа создаются с примерным равенством по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей в муниципальном образовании не более 10 процентов, а в труднодоступных и отдаленных местностях — не более 15 процентов.

3. Избирательный округ составляет единую территорию. Не допускается создание избирательных округов из не граничащих между собой территорий.

4. Списки и схемы избирательных округов с указанием их границ публикуются территориальными избирательными комиссиями в местной печати, либо доводятся до сведения избирателей иным способом в течение 5 дней после принятия решения об их образовании.

Статья 8. Образование избирательных участков

1. Избирательные участки образуются главой местной администрации по согласованию с соответствующими территориальными избирательными комиссиями, закрепленными в их решениях, не позднее чем за 45 дней до дня выборов из расчета не более 3000 избирателей на один избирательный участок.

2. В больницах, санаториях, профилакториях, домах отдыха и иных стационарных лечебно-профилактических учреждениях и других местах временного пребывания избирателей, имеющих право на участие в выборах в органы местного самоуправления, могут образовываться избирательные участки в тот же срок, а в исключительных случаях (по согласованию с соответствующими территориальными комиссиями) — не позднее чем за 5 дней до дня выборов. Военнослужащие, проживающие на территории муниципального образования, голосуют на общих избирательных участках.

В порядке исключения допускается образование избирательных участков в воинских частях, расположенных в обособленных, удаленных от поселений местностях. В этих случаях избирательные участки образуются командирами воинских частей по решению соответствующей территориальной избирательной комиссии. При этом должен быть обеспечен доступ в помещение для голосования всем членам избирательной комиссии, наблюдателям, кандидатам в депутаты и их доверенным лицам по предъявлению соответствующего удостоверения.

3. Границы избирательных участков не должны пересекать границ избирательных округов.

4. Списки избирательных участков с указанием их границ и адресов участковых избирательных комиссий публикуются в местных средствах массовой информации соответствующей территориальной избирательной комиссией не позднее чем за 40 дней до дня выборов.

Статья 9. Список избирателей и порядок его составления

1. Списки избирателей составляются участковыми избирательными комиссиями на основании сведений, представляемых по установленной форме главами соответствующих местных администраций.

2. В список избирателей включаются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом и имеющие место жительства на территории соответствующего избирательного участка.

3. Список избирателей составляется в алфавитном или ином порядке (по поселениям, улицам, домам на основе адресов избирателей). В списке указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения и адрес места жительства избирателя (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц рождения). Избиратель может быть включен в список избирателей только на одном избирательном участке.

4. Списки избирателей, которые в день выборов будут находиться в санаториях, профилакториях, домах отдыха, больницах, иных стационарных лечебно-профилактических учреждениях и других местах временного пребывания избирателей, составляются на основании данных, представляемых руководителями указанных учреждений.

Студенты и аспиранты дневной формы обучения, проживающие в общежитиях, включаются в список избирателей по месту нахождения общежития.

5. Список избирателей — военнослужащих, находящихся в воинских частях, а также членов семей военнослужащих и других избирателей, если они проживают в районах расположения воинских частей, составляется на основании сведений, представляемых командиром воинской части.

Военнослужащие, проживающие вне воинской части, включаются в список избирателей по месту жительства на общих основаниях.

6. Список избирателей представляется для всеобщего ознакомления не позднее чем за 30 дней до дня выборов.

7. Избиратели, поселившиеся на территории избирательного участка после срока составления списков избирателей и до дня выборов, а также избиратели, по какой-либо иной причине не включенные в список, включаются участковой избирательной комиссией дополнительно в список избирателей на основании документов, удостоверяющих их личность и подтверждающих место жительства на территории данного избирательного участка.

8. Участковая избирательная комиссия обеспечивает гражданам возможность ознакомления со списками избирателей.

Каждому гражданину предоставлено право заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в списки избирателей, а также о любой ошибке или неточности в списке избирателей.

Участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление и устранить ошибки или неточности, либо не позднее чем через 24 часа выдать заявителю ответ в письменной форме с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, в день выборов — немедленно.

Внесение изменений в списки избирателей после начала подсчета голосов избирателей не допускается.

Глава III. Избирательные комиссии

Статья 10. Система избирательных комиссий

1. Подготовку и проведение выборов депутатов представительных органов осуществляют:

территориальные (района, города, района города Нижнего Новгорода, поселка, сельсовета) избирательные комиссии (в дальнейшем именуются — территориальные избирательные комиссии);

окружные избирательные комиссии;
участковые избирательные комиссии.

2. Избирательная комиссия Нижегородской области содействует подготовке и проведению выборов депутатов представительных органов.

Статья 11. Формирование территориальных избирательных комиссий

1. Территориальные избирательные комиссии по выборам депутатов представительных органов формируются в районах, городах, районах города Нижнего Новгорода, поселках и сельсоветах представительными органами местного самоуправления не позднее чем за 60 дней до дня выборов в количестве 5—11 членов.

2. При определении кандидатур в состав территориальных избирательных комиссий представительные органы местного самоуправления учитывают предложения общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства.

3. Общественные объединения выдвигают кандидатов в состав территориальной избирательной комиссии уполномоченным на то, в соответствии с Уставом объединения, органом. Собрание избирателей по выдвижению кандидатов в состав территориальной избирательной комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее 20 избирателей.

4. Председатель, заместитель председателя и секретарь территориальной избирательной комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии.

5. В случае, если представительный орган местного самоуправления не назначил состав территориальной избирательной комиссии в срок, установленный частью первой настоящей статьи или если на данной территории представительный орган местного самоуправления отсутствует, формирование территориальной избирательной комиссии производится вышестоящей избирательной комиссией.

Статья 12. Формирование окружных избирательных комиссий

1. Окружные избирательные комиссии по выборам депутатов представительных органов формируются соответствующими представительными органами местного самоуправления не позднее чем за 55 дней до дня выборов в количестве 5—9 членов.

2. Формирование окружных избирательных комиссий осуществляется на основе предложений общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства.

3. Общественные объединения выдвигают кандидатов в состав окружной избирательной комиссии уполномоченным на то, в соответствии с Уставом объединения, органом. Собрание избирателей по выдвижению кандидатов в состав окружной избирательной комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее 20 избирателей.

4. Председатель, заместитель председателя и секретарь окружной избирательной комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии.

5. В случае, если представительный орган местного самоуправления не назначил состав окружной избирательной комиссии в срок установлен-

ной частью первой настоящей статьи или если на данной территории представительный орган местного самоуправления отсутствует, формирование окружной избирательной комиссии производится территориальной избирательной комиссией.

6. Исходя из местных условий и с согласия соответствующей территориальной избирательной комиссии в районах, городах, не имеющих районного деления, поселках и сельсоветах окружные избирательные комиссии могут не образовываться. В этом случае функции окружных избирательных комиссий выполняют территориальные избирательные комиссии.

Статья 13. Порядок формирования участковых избирательных комиссий

1. Участковые избирательные комиссии формируются представительными органами местного самоуправления не позднее чем за 44 дня до дня выборов в количестве 5—10 членов.

2. Формирование участковых избирательных комиссий осуществляется на основе предложений общественных объединений, собраний избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства.

3. Общественные объединения выдвигают кандидатов в состав участковой избирательной комиссии уполномоченным на то, в соответствии с Уставом объединения, органом. Собрание избирателей по выдвижению кандидатов в состав участковой избирательной комиссии правомочно, если на нем присутствует не менее 20 избирателей.

4. Председатель, заместитель председателя и секретарь участковой комиссии избираются тайным голосованием на ее первом заседании из числа членов избирательной комиссии.

5. В случае, если представительный орган местного самоуправления не назначил состав участковой избирательной комиссии в срок, установленный частью первой настоящей статьи или если на данной территории представительный орган местного самоуправления отсутствует, формирование участковых избирательных комиссий производится соответствующей территориальной избирательной комиссией.

6. В случае проведения выборов в представительные органы одновременно с выборами федерального (областного) уровня по согласованию с соответствующей избирательной комиссией на сформированные для их подготовки и проведения территориальные и участковые избирательные комиссии могут быть возложены полномочия территориальных и участковых избирательных комиссий для подготовки и проведения выборов депутатов представительных органов.

Статья 14. Полномочия избирательной комиссии Нижегородской области

Избирательная комиссия Нижегородской области:
оказывает организационно-техническую и методическую помощь избирательным комиссиям по выборам депутатов представительных органов;
обобщает итоги выборов;

осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

Статья 15. Полномочия территориальной избирательной комиссии

1. Территориальная избирательная комиссия по выборам депутатов представительных органов:

осуществляет контроль за организацией выборов депутатов на соответствующей территории;

руководит работой окружных и участковых избирательных комиссий, рассматривает заявления и жалобы на решения и действия этих комиссий, принимает по ним решения;

определяет их границы;

регистрирует избирательные блоки;

распределяет денежные средства, выделенные на проведение избирательной кампании;

устанавливает единую нумерацию избирательных участков;

рассматривает вопросы материально-технического обеспечения подготовки и проведения голосования;

координирует деятельность участковых избирательных комиссий по уточнению списка избирателей на соответствующей территории;

в случае выполнения функций окружных избирательных комиссий регистрирует кандидатов в депутаты представительных органов, их доверенных лиц, выдает им соответствующие удостоверения;

устанавливает образцы списков избирателей, протоколов голосования избирательных комиссий и других избирательных документов, а также избирательных ящиков, порядок хранения и передачи в архивы избирательных документов;

утверждает форму избирательного бюллетеня;

обеспечивает изготовление избирательных бюллетеней, бланков избирательных документов и снабжение ими окружных избирательных комиссий;

устанавливает и публикует общие итоги выборов депутатов представительного органа;

осуществляет другие полномочия в соответствии с настоящим Законом и иными действующими нормативными правовыми актами.

2. Решения территориальной избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для всех органов местного самоуправления, нижестоящих избирательных комиссий, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, а также их должностных лиц.

3. Полномочия территориальной избирательной комиссии прекращаются с момента формирования территориальной избирательной комиссии в новом составе для проведения следующих выборов депутатов представительных органов.

Статья 16. Полномочия окружной избирательной комиссии

1. Окружная избирательная комиссия по выборам депутатов представительного органа:

руководит работой участковых избирательных комиссий на территории округа, рассматривает заявления и жалобы на решения и действия этих избирательных комиссий и принимает по ним решения;

контролирует своевременность и правильность составления списков избирателей и представления их для всеобщего ознакомления;

регистрирует кандидатов в депутаты, их доверенных лиц, выдает им удостоверения установленного образца;

обеспечивает на территории избирательного округа соблюдение равных правовых условий участия в выборах всех кандидатов;

осуществляет контроль за целевым расходованием денежных средств, выделенных на финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов;

утверждает текст избирательного бюллетеня;

организует доставку выборной документации, а также бюллетеней участковым избирательным комиссиям;

контролирует обеспечение участковых избирательных комиссий необходимыми помещениями, транспортом, средствами связи и рассматривает иные вопросы материально-технического обеспечения выборов;

оказывает организационно-техническую помощь участковым избирательным комиссиям в проведении голосования на избирательных участках;

определяет количество переносных избирательных ящиков на избирательных участках;

организует досрочное голосование в помещении комиссии;

устанавливает итоги голосования на территории округа и передает протоколы об итогах выборов в территориальную избирательную комиссию.

2. Решения окружной избирательной комиссии, принятые в пределах ее компетенции, обязательны для всех органов местного самоуправления, участковых избирательных комиссий, общественных объединений, предприятий, учреждений, а также их должностных лиц.

3. Полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются с момента формирования окружной избирательной комиссии в новом составе для проведения следующих выборов депутатов представительных органов.

Статья 17. Полномочия участковой избирательной комиссии

1. Участковая избирательная комиссия:

оповещает население о местонахождении участковой избирательной комиссии, времени ее работы, дне и месте голосования;

составляет и уточняет список избирателей по участку, знакомит с ним избирателей, принимает и рассматривает заявления об ошибках и неточностях в этом списке, решает вопросы о внесении в него изменений;

готовит помещение и ящики для голосования;

организует на избирательном участке голосование в день выборов, а также досрочное голосование;

проводит подсчет голосов и определяет результаты голосования на избирательном участке;

рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки и организации голосования и принимает по ним решения;

осуществляет иные полномочия в соответствии с настоящим Законом.

2. Полномочия участковой избирательной комиссии прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования общих итогов выборов.

Статья 18. Назначение членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса

После регистрации кандидата избирательное объединение, избирательный блок выдвинувший кандидата, и каждый зарегистрированный

кандидат, выдвинутый инициативной группой избирателей вправе назначить в окружную избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, и в участковые избирательные комиссии округа по одному члену комиссии с правом совещательного голоса. Члены избирательной комиссии с правом совещательного голоса имеют право доступа ко всем материалам и документам соответствующей избирательной комиссии, должны оповещаться о всех заседаниях избирательной комиссии, имеют право выступать на ее заседаниях.

Статья 19. Статус члена избирательной комиссии

1. Члены избирательной комиссии с правом решающего голоса, обязаны присутствовать на всех заседаниях комиссии.

2. В состав избирательных комиссий не могут входить кандидаты в депутаты, их доверенные лица, супруги и близкие родственники кандидатов, а также лица, находящиеся у них в непосредственном подчинении.

3. Члены избирательной комиссии как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса:

 заблаговременно извещаются о заседаниях соответствующей избирательной комиссии;

 вправе выступать на заседании избирательной комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей избирательной комиссии, и требовать проведения по ним голосования;

 вправе задавать другим участникам заседания вопросы по повестке дня и получать на них ответы по существу;

 вправе знакомиться с любыми документами и материалами соответствующей избирательной комиссии.

4. Члены избирательных комиссий с правом решающего голоса могут освобождаться на период подготовки и проведения выборов от основной работы. Оплата труда членов избирательной комиссии с правом решающего голоса в случае их освобождения от основной работы производится в пределах выделенных избирательной комиссии бюджетных средств.

5. Член избирательной комиссии, освобожденный на время проведения выборов от основной работы, не может быть по инициативе администрации (работодателя) уволен с работы во время проведения выборов или без его согласия переведен на другую работу.

Статья 20. Гласность в деятельности избирательных комиссий

1. Деятельность избирательных комиссий осуществляется гласно и открыто. На заседаниях избирательных комиссий вправе присутствовать кандидаты и их доверенные лица, уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей и средств массовой информации.

2. Решения избирательной комиссии доводятся до сведения избирателей, публикуются в печати и передаются в другие средства массовой информации. Средства массовой информации частично или полностью финансируемые из бюджета соответствующего муниципального образования, публикуют решения и информацию избирательных комиссий бесплатно.

3. В день голосования, кандидат в депутаты, избирательное объединение, избирательный блок вправе назначить в соответствующие участково-

вые избирательные комиссии по одному наблюдателю, который имеет право находиться в помещении для голосования, с начала голосования до окончания оформления документов об итогах голосования и получать заверенные копии этих документов.

4. Полномочия наблюдателей должны быть удостоверены в письменной форме кандидатом или избирательным объединением, избирательным блоком, инициативной группой избирателей с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства, чьи интересы он представляет, а также номера избирательного участка, на который он направляется. Данный документ действителен только при предъявлении паспорта или заменяющего его удостоверения личности.

5. Наблюдатель вправе:

знакомиться со списками избирателей;

вправе присутствовать в день проведения выборов на избирательном участке;

присутствовать при организации голосования с выездом членов комиссии на место жительства граждан, которые по состоянию здоровья или другим уважительным причинам не могут прибыть в помещение для голосования;

обращаться в участковую избирательную комиссию с предложениями и замечаниями;

обжаловать действия участковой избирательной комиссии в окружную избирательную комиссию.

6. Вмешательство в действия участковой избирательной комиссии не допускается. Замечания и предложения наблюдателей рассматриваются председателем участковой избирательной комиссии, а при необходимости — на заседании участковой избирательной комиссии.

Статья 21. Организация работы избирательных комиссий

1. Деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности. Заседание избирательной комиссии является правомочным, если в нем приняло участие большинство от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

2. Решения избирательной комиссии о регистрации кандидатов, о внесении предложения в суд об отмене регистрации кандидатов, об избрании председателя, заместителя председателя и секретаря избирательной комиссии, по вопросам финансового обеспечения подготовки и проведения выборов, об итогах голосования или о результатах выборов, о признании выборов несостоявшимися или недействительными принимаются на заседании комиссии большинством голосов от установленного числа членов избирательных комиссий с правом решающего голоса. Решения комиссии по иным вопросам принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса.

3. Решения избирательной комиссии подписываются председателем и секретарем избирательной комиссии.

4. Члены избирательной комиссии, не согласные с решением, принятым комиссией, вправе высказать особое мнение, которое должно быть доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей комиссии не позднее чем в трехдневный срок, а в день выборов — немедленно.

5. Заседания избирательной комиссии созываются и проводятся председателем или по его поручению заместителем председателя комиссии.

Заседание проводится также по требованию не менее одной трети членов комиссии с правом решающего голоса.

6. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса может быть освобожден от обязанностей члена избирательной комиссии до истечения срока полномочий по решению органа его назначившего.

Статья 22. Обжалование решений и действий избирательных комиссий

1. Решения и действия (или бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию или в суд, решения и действия территориальной избирательной комиссии — в суд.

Решение суда по существу жалобы, заявления является окончательным. Предварительное обращение в вышестоящие избирательные комиссии не является обязательным условием для обращения в суд. Решения по жалобам, поступившим в ходе выборов, принимаются в пятидневный срок с момента поступления жалобы в комиссию, а в день выборов — немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее, чем в десятидневный срок.

2. Вышестоящая избирательная комиссия вправе принять самостоятельное решение по существу жалобы, заявления, отменив при этом решение нижестоящей комиссии.

Глава IV. Избирательные объединения, избирательные блоки, инициативные группы избирателей

Статья 23. Понятие избирательного объединения

Избирательными объединениями являются:

областные отделения общенациональных партий, политических движений, иных общественных объединений, устав которых зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации и предусматривает участие в выборах в органы местного самоуправления, и их отделения в районах, городах;

региональные партии, политические движения, иные общественные объединения, устав которых зарегистрирован управлением юстиции Нижегородской области не позднее чем за 6 месяцев до объявления дня выборов и предусматривает участие в выборах в органы местного самоуправления и их отделения в районах, городах;

избирательные блоки указанных общественных объединений, созданные на период проведения выборов.

Статья 24. Избирательные блоки

1. Избирательные блоки могут образовываться не менее, чем двумя избирательными объединениями.

2. Общественные объединения, в случае вхождения в состав блока, не могут выступать на период выборов в качестве самостоятельного избирательного объединения или входить в другой избирательный блок.

3. Избирательные блоки создаются на совместных съездах (конференциях) общественных объединений.

4. Избирательные блоки регистрируются территориальной избирательной комиссией. Регистрация производится не позднее, чем в пятидневный срок после представления в территориальную избирательную комиссию совместного решения данных объединений о создании избирательного блока, подписанного уполномоченными представителями избирательных объединений, и протокола совместного съезда (конференции) общественных объединений.

Статья 25. Инициативные группы избирателей

1. Инициативной группой избирателей является группа избирателей, использующих право на выдвижение кандидатов непосредственно избирателями.

2. Образование инициативной группы избирателей проводится на собрании избирателей по месту работы, службы, учебы и жительства, на котором должно присутствовать не менее 15 граждан, проживающих на территории соответствующего избирательного округа.

3. Образование инициативной группы избирателей оформляется протоколом собрания, к которому прикладывается список присутствующих на собрании с указанием их года рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа и ставится личная подпись.

Статья 26. Уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей

1. Избирательное объединение, избирательный блок и инициативная группа избирателей назначают своих представителей, уполномоченных в соответствии с настоящим Законом представлять избирательное объединение, избирательный блок и инициативную группу избирателей по всем вопросам, связанным с участием избирательного объединения, избирательного блока и инициативной группы избирателей в выборах, в том числе по финансовым вопросам.

2. Окружная избирательная комиссия, установив соответствие представленных ей документов, в течение 3-х дней со дня их поступления обязана принять решение о регистрации уполномоченных представителей избирательного объединения, избирательного блока или инициативной группы избирателей и выдать им регистрационные свидетельства.

Статья 27. Участие избирательных объединений, избирательных блоков и инициативных групп избирателей в выборах

Избирательные объединения, избирательные блоки и инициативные группы избирателей участвуют в выборах депутатов представительных органов в порядке, установленном настоящим Законом.

Все избирательные объединения, избирательные блоки и инициативные группы избирателей участвуют в выборах на равных основаниях.

Глава V. Выдвижение и регистрация кандидатов

Статья 28. Право выдвижения кандидатов

1. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит избирательным объединениям, избирательным блокам, непосредственно избирателям.

2. Выдвижение кандидатов начинается после опубликования территориальной избирательной комиссией списка избирательных округов и заканчивается за 30 дней до дня выборов.

Статья 29. Выдвижение кандидатов избирательными объединениями, избирательными блоками

1. Выдвижение кандидатов в депутаты представительных органов производится на съездах (конференциях) избирательных объединений, на собраниях районных, городских отделений общегосударственных и областных избирательных объединений с указанием избирательного округа, в котором будет баллотироваться кандидат. Избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать в одном избирательном округе не более одного кандидата.

2. Решение о выдвижении кандидатов принимается тайным голосованием.

3. Избирательное объединение, избирательный блок вправе выдвигать кандидатами в депутаты представительных органов лиц, не являющихся членами входящих в них общественных объединений.

4. Решение избирательного объединения, избирательного блока о выдвижении кандидата в депутаты по данному округу представляется в окружную избирательную комиссию. В решении о выдвижении кандидата указываются его фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы, занимаемая должность (род занятий) и место жительства.

5. Окружная избирательная комиссия выдает уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока подтверждение о приеме документов.

Статья 30. Сбор подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, избирательным блоком

1. Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие кандидата в избирательном округе, собирают подписи избирателей соответствующего избирательного округа в поддержку кандидата в количестве 2-х процентов от общего числа избирателей на последнюю отчетную дату их регистрации.

2. Избирательное объединение, избирательный блок вправе начать сбор подписей в поддержку выдвинутого им кандидата со дня выдачи регистрационного свидетельства окружной избирательной комиссией уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока.

3. Сбор подписей проводится по месту работы, службы, учебы, жительства, на предвыборных мероприятиях, а также в других местах, где агитация и сбор подписей не запрещены законодательством. При этом недопустимы любые формы принуждения и подкупа избирателей со стороны лица, собирающего подписи.

4. Подписные листы изготавливаются избирательными объединениями по форме, указанной в приложении 1 к настоящему Закону.

В каждом подписном листе указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы, занимаемая должность (род занятий) и место жительства кандидата, кроме указанных данных в подписном листе указывается принадлежность кандидата к соответствующему избирательному объединению.

5. Избиратели вправе ставить подпись в поддержку кандидатов от различных избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей, но только один раз в поддержку одного и того же кандидата. При этом избиратель указывает свою фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц), адрес места жительства, серию и номер паспорта либо заменяющего его документа, а также дату внесения подписи. По просьбе избирателя установочные данные могут быть внесены в список лицом, собирающим подписи.

6. Подписной лист заверяется подписью лица, собиравшего подписи, с указанием своих фамилии, имени и отчества, места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа и уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, инициативной группы избирателей, выдвигающих кандидата.

Статья 31. Выдвижение кандидатов непосредственно избирателями

1. Выдвижение кандидатов в депутаты представительных органов непосредственно избирателями проводится инициативной группой избирателей, либо путем самовыдвижения.

2. Инициаторы сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата уведомляют в письменной форме окружную избирательную комиссию о своей инициативе. В уведомлении должны быть указаны фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы, занимаемая должность (род занятий) и место жительства кандидата. К заявлению должны быть приложены протокол собрания инициативной группы по выдвижению кандидата, список присутствующих на собрании и решение о назначении уполномоченного инициативной группы избирателей.

3. При самовыдвижении кандидат направляет в окружную избирательную комиссию письменное заявление о выдвижении своей кандидатуры для баллотировки по соответствующему избирательному округу и сообщает о себе данные предусмотренные частью второй настоящей статьи.

Статья 32. Сбор подписей в поддержку кандидатов, выдвинутых непосредственно избирателями

1. Сбор подписей в поддержку кандидата, выдвинутого непосредственно избирателями, начинается со дня опубликования списка избирательных округов и направления письменного заявления в соответствующую окружную избирательную комиссию.

В поддержку кандидата должно быть собрано два процента подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа на последнюю отчетную дату их регистрации.

2. Подписи могут собираться только среди избирателей того избирательного округа, где осуществляется выдвижение кандидата. Сбор подпи-

сей проводится по месту работы, службы, учебы и жительства. При этом не допустимы принуждение и подкуп избирателей в любых формах со стороны лица, собирающего подписи.

3. Подписные листы изготавливаются инициативной группой избирателей по форме, установленной в приложении 1 к настоящему Закону, кандидатом, выдвинувшим свою кандидатуру, — по форме, установленной в приложении 2.

В каждом подписном листе указываются фамилия, имя, отчество, дата рождения, место работы, занимаемая должность (род занятий), место жительства кандидата и наименование избирательного округа, в котором он выдвигается.

4. Избиратель, ставя подпись на подписном листе, указывает свои фамилию, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц), адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, а также дату внесения подписи. Подписной лист заверяется лицом, собиравшим подписи, с указанием своих фамилии, имени, отчества, места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа, и кандидатом.

Статья 33. Регистрация кандидатов в депутаты представительного органа

1. Одно и то же лицо может быть зарегистрировано кандидатом в депутаты представительного органа только по одному из избирательных округов.

2. Для регистрации кандидатов, баллотирующихся в избирательных округах от избирательных объединений, избирательных блоков уполномоченные представители этих объединений, блоков представляют в окружную избирательную комиссию не позднее, чем за 30 дней до дня выборов подписные листы в поддержку кандидатов и данные о кандидате, с указанием его фамилии, имени, отчества, даты рождения, места работы, занимаемой должности (рода занятий) и места жительства, а также заявление кандидата о его согласии баллотироваться по данному округу.

3. Одновременно с подписными листами областные избирательные объединения представляют:

копию свидетельства о регистрации избирательного объединения управлением юстиции Нижегородской области;

устав (возвращается уполномоченному представителю избирательного объединения одновременно с подтверждением о принятии подписных листов);

областные отделения общенациональных партий, политических движений и иных общественных объединений — решение (копию решения) центрального органа партии, движения об образовании на территории области своего отделения.

4. Все избирательные объединения представляют также оформленную в установленном законом порядке доверенность уполномоченного представителя избирательного объединения.

5. Уполномоченные представители избирательных блоков одновременно с подписными листами представляют в окружную избирательную комиссию решения общественных объединений о создании избирательного блока, решение совместного съезда (конференции) блока, на котором были

выдвинуты кандидаты, а также оформленную в установленном законом порядке доверенность уполномоченного представителя блока.

6. Кандидат, выдвинутый непосредственно избирателями округа, вносит в окружную избирательную комиссию не позднее, чем за 30 дней до дня выборов подписные листы с подписями избирателей в его поддержку и личное заявление о согласии баллотироваться по данному округу.

7. Подписные листы представляются в окружную избирательную комиссию сброшюрованными в папки не более 150 листов и в пронумерованном виде. Уполномоченному представителю или кандидату выдается письменное подтверждение о принятии подписных листов и других документов.

8. Окружная избирательная комиссия в течение 5 дней со дня принятия документов проверяет соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям настоящего Закона и принимает решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации.

9. При проверке избирательными комиссиями правильности оформления подписных листов и других документов вправе присутствовать уполномоченные представители соответствующих избирательных объединений, избирательных блоков, инициативных групп избирателей, а также кандидаты, выдвинутые в данном избирательном округе.

10. В случае сомнений в достоверности данных, содержащихся в подписных листах, или достоверности подписей избирателей, окружная избирательная комиссия организует соответствующую проверку подписных листов.

11. Решение окружной избирательной комиссии о регистрации кандидата либо об отказе в его регистрации может быть обжаловано в территориальную избирательную комиссию или в суд.

12. Каждому зарегистрированному кандидату выдается удостоверение о регистрации с указанием ее даты и времени. Данные о зарегистрированных кандидатах в течение двух суток после регистрации сообщаются средствам массовой информации.

13. Если кандидат не принадлежит к какому-либо избирательному объединению, он участвует в выборах как независимый кандидат. Запись о принадлежности кандидата к какому-либо избирательному объединению или о его независимом статусе заносится в избирательный бюллетень.

14. Если в период после завершения регистрации кандидатов в избирательном округе до дня выборов останется менее двух кандидатов, в этих избирательных округах выборы откладываются по решению территориальной избирательной комиссии на 12 недель для дополнительного выдвижения кандидатов и осуществления последующих избирательных действий в соответствии со сроками, указанными в настоящем Законе.

Статья 34. Права и обязанности кандидатов в депутаты

1. Все кандидаты в депутаты представительных органов обладают равными правами и несут равные обязанности. Кандидат вправе в любое время до дня выборов снять свою кандидатуру. Если кандидатура снята без вынуждающих к тому обстоятельств, окружная избирательная комиссия может отнести на счет кандидата соответствующую часть понесенных ею расходов, включая средства, выделенные кандидату в депутаты на ведение предвыборной агитации.

2. Кандидаты, находящиеся на государственной или муниципальной службе, а также работающие в средствах массовой информации, с момен-

та регистрации до момента опубликования результатов выборов по их личным заявлениям освобождаются от выполнения служебных обязанностей и не вправе использовать преимущества своего служебного положения.

Кандидаты после регистрации по их личным заявлениям могут освобождаться от работы, военной службы, военных сборов и учебы на время участия в выборах. В течение этого срока окружная избирательная комиссия, за счет средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, выплачивает кандидатам денежную компенсацию в размере, не превышающем минимальной оплаты труда, установленной федеральным законом на день назначения выборов, более чем в 8 раз.

3. Освобождение от выполнения служебных обязанностей производится на основании решения окружной избирательной комиссии о регистрации кандидата приказом (распоряжением) руководителя соответствующего государственного, муниципального органа или средства массовой информации.

4. Кандидаты в депутаты не могут быть по инициативе администрации (работодателя) уволены с работы во время подготовки и проведения выборов или без их согласия переведены на другую работу. Время участия кандидата в выборах засчитывается в трудовой стаж по той специальности, по которой он работал до регистрации.

5. Кандидат имеет право на возмещение транспортных расходов в пределах территории избирательного округа, в котором он баллотируется (кроме такси и заказных рейсов), из средств соответствующей избирательной комиссии.

6. Кандидат приобретает право на возмещение транспортных расходов со дня регистрации и до дня опубликования итогов выборов включительно. Порядок оплаты расходов определяет территориальная избирательная комиссия.

7. Кандидат после регистрации на территории соответствующего муниципального образования не может быть задержан (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнут обыску по месту жительства или работы, арестован, привлечен к уголовной ответственности без согласия прокурора области.

8. Кандидат в депутаты может иметь до 10 доверенных лиц, которые регистрируются той же окружной (территориальной) избирательной комиссией по его письменному заявлению. Доверенные лица получают от соответствующей избирательной комиссии удостоверение и ведут агитационную деятельность, способствующую избранию кандидатов. Кандидаты, назначившие доверенных лиц, вправе в любое время отозвать их, письменно уведомив об этом соответствующую избирательную комиссию, которая аннулирует выданные этим доверенным лицам удостоверения.

Глава VI. Предвыборная агитация

Статья 35. Право на участие в предвыборной агитации

1. Избиратели, общественные объединения вправе беспрепятственно вести агитацию за или против кандидатов в допускаемых законом формах и законными методами.

2. Предвыборная агитация может осуществляться через средства массовой информации, путем проведения предвыборных мероприятий, в

том числе собраний и встреч с избирателями, публичных предвыборных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий, выпуска и распространения агитационных печатных материалов. Кандидат, избирательное объединение имеют право самостоятельно определять форму и характер предвыборной агитации через средства массовой информации.

3. Запрещается проводить предвыборную агитацию, распространять любые предвыборные материалы:

органам государственной власти, органам местного самоуправления, а также их должностным лицам;

воинским частям, военным учреждениям и организациям;

благотворительным организациям и религиозным объединениям;

членам избирательных комиссий.

4. Журналистам, должностным лицам средств массовой информации, должностным лицам и творческим работникам государственных, муниципальных телерадиокомпаний запрещается участвовать в освещении избирательной кампании через средства массовой информации, если указанные лица являются кандидатами, либо доверенными лицами кандидатов.

5. Кандидаты, избирательные объединения, избирательные блоки, инициативные группы избирателей и их уполномоченные представители не вправе вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение предвыборной организационной работы (дежурство на избирательных участках, сбор подписей и тому подобное), проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением печатных, в том числе иллюстрированных, материалов, а также значков, специально изготовленных для избирательной кампании. Кандидаты, общественные объединения, выдвинувшие кандидата, и их уполномоченные представители не вправе при проведении предвыборной агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг и иных материальных благ.

6. Избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации. Поступившие в известность о противоправных выступлениях или о распространении противоправных агитационных материалов, они принимают меры по пресечению этой деятельности и вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, а также в суд с представлением об отмене решения о регистрации кандидата. Указанные представления рассматриваются судом в трехдневный срок, а за 3 дня до выборов — немедленно.

Статья 36. Порядок проведения предвыборных мероприятий

1. Органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие кандидатам в организации и проведении предвыборных собраний, встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. Ходатайства о выделении помещений для проведения таких собраний рассматриваются главами местных администраций в 5-дневный срок и удовлетворяются в порядке, установленном соответствующей избирательной комиссией.

Проведение агитации в помещениях избирательных участков запрещается.

2. Должностные лица государственных органов и органов местного самоуправления обязаны безвозмездно предоставлять избирательным комиссиям в их пользование помещения, находящиеся в государственной или

муниципальной собственности, для встреч кандидатов и их доверенных лиц с избирателями. Избирательные комиссии обязаны обеспечить равные возможности для всех кандидатов при проведении предвыборной агитации.

Статья 37. Предвыборная агитация через средства массовой информации

1. Кандидаты в депутаты представительных органов районов, городов имеют право на предоставление им эфирного времени по каналам муниципальной телерадиокомпании, осуществляющей телевизионное и радиовещание на территории города, района, на равных основаниях (бесплатно, при равном количестве предоставленного времени, равном времени выхода в эфир и других условиях).

2. Порядок предоставления эфирного времени кандидатам по каналам муниципальных телерадиокомпаний и его использование устанавливается территориальной избирательной комиссией по согласованию с органами управления муниципальной телерадиокомпаний.

3. Периодические печатные издания, одним из учредителей которых выступают органы местного самоуправления, обязаны обеспечить равные возможности для публикации агитационных материалов всем кандидатам.

4. Предвыборная агитация через средства массовой информации осуществляется в виде предвыборных дебатов, "круглых столов", пресс-конференций, интервью, выступлений, политической рекламы.

5. Запрещается прерывать теле-, радиопередачи, содержащие предвыборную агитацию, рекламой товаров, работ и услуг.

6. Теле- и радиопередачи, содержащие предвыборную агитацию, выпускаются в эфир с параллельной видео- и аудиозаписью, которая хранится в течение 2 месяцев со дня выхода передачи в эфир.

Статья 38. Выпуск агитационных печатных материалов

1. Партии и политические движения, иные общественные объединения, участвующие в выборах, отдельные кандидаты вправе беспрепятственно выпускать плакаты, листовки и иные агитационные материалы.

2. Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается.

3. Территориальные, а также окружные и участковые избирательные комиссии, которым стало известно о распространении анонимных либо подложных агитационных материалов, обязаны принять меры по недопущению их распространения и обратиться в соответствующие органы внутренних дел с требованием о пресечении противоправной агитационной деятельности.

4. Не позднее чем за 20 дней до дня выборов местная администрация обязана выделить специально оборудованные места для вывешивания или расклейки агитационных печатных материалов. Такие места должны быть удобны для посещения избирателями, их должно быть не менее одного в пределах территории каждого избирательного участка.

Агитационные печатные материалы могут быть вывешены в любом помещении, на любом здании, сооружении и ином другом объекте, кроме зданий и помещений избирательных комиссий и избирательных участков, административных зданий органов государственной власти области и органов местного самоуправления.

Статья 39. Срок проведения предвыборной агитации

Предвыборная агитация начинается со дня регистрации кандидатов и прекращается за один день до дня выборов.

Печатные агитационные материалы, ранее вывешенные вне зданий и помещений избирательных комиссий, могут сохраняться на прежних местах.

В течение 3-х дней до дня выборов, включая день голосования, опубликование результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и иных исследований, связанных с выборами, не допускаются.

Глава VII. Финансирование выборов

Статья 40. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов

Средства, выделенные на организацию и проведение выборов из районного, городского бюджета, поступают в распоряжение территориальных избирательных комиссий на основании сметы предполагаемых расходов, утвержденной соответствующим представительным органом местного самоуправления.

Статья 41. Избирательные фонды и порядок их создания

1. Кандидаты в депутаты, избирательные объединения и избирательные блоки создают собственные избирательные фонды для финансирования предвыборной агитации.

2. Избирательные фонды могут создаваться за счет следующих средств: средств, выделенных кандидату или избирательному объединению, избирательному блоку в равных размерах на предвыборную агитацию территориальной избирательной комиссией;

собственных средств избирательного объединения, избирательного блока или кандидата;

средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком; добровольных пожертвований физических и юридических лиц.

В целях предвыборной агитации допускается использование только денежных средств, перечисленных в избирательные фонды.

3. Все денежные средства, поступающие в избирательный фонд избирательного объединения, избирательного блока или кандидата, перечисляются на специальный счет в отделении Сберегательного банка Российской Федерации, который открывается кандидатом или избирательным объединением, избирательным блоком с разрешения окружной избирательной комиссии.

4. Сумма добровольного пожертвования отдельного физического лица в избирательный фонд кандидата не может превышать 10-кратного установленного законом размера минимальной месячной оплаты труда, а в избирательный фонд регионального избирательного объединения — 15-кратного. Сумма пожертвования отдельного юридического лица в избирательный фонд кандидата не может превышать установленный законом размер минимальной месячной оплаты труда более, чем в 100 раз, а в избирательный фонд регионального избирательного объединения — более, чем в 1000 раз.

5. Не допускаются добровольные пожертвования со стороны иностранных государств, организаций и граждан, российских юридических лиц с

иностранным участием, если доля иностранного капитала превышает 30 процентов, международных организаций, а также государственных организаций и учреждений, органов местного самоуправления и религиозных объединений.

6. Право распоряжения средствами избирательных фондов принадлежит исключительно создавшим эти фонды региональным избирательным объединениям либо кандидатам.

7. Кандидаты, избирательные объединения или блоки не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов представляют финансовый отчет в территориальную избирательную комиссию. К отчету прилагаются сведения об источниках поступления и расходования средств избирательных фондов и первичные документы. Копии указанных финансовых отчетов передаются территориальной избирательной комиссией в средства массовой информации.

8. Остатки денежных средств на счетах кандидатов и избирательных объединений, избирательных блоков после завершения выборов перечисляются пропорционально вложенным средствам на текущие (расчетные) счета организаций и лиц, осуществивших перечисления и пожертвования.

Статья 42. Порядок учета денежных средств и финансовая отчетность

1. Средства, выделенные из районного, городского бюджета на подготовку и проведение выборов в соответствии со статьей 6 настоящего Закона, перечисляются на счета территориальных избирательных комиссий не позднее 10 дней после назначения даты выборов и распределяются ими между соответствующими избирательными комиссиями.

2. Председатели избирательных комиссий распоряжаются денежными средствами и несут ответственность за соответствие финансовых документов решениям избирательных комиссий по финансовым вопросам.

3. Формы финансового отчета территориальной избирательной комиссии, окружных и участковых комиссий о расходовании указанных средств, устанавливаются комитетами, управлениями финансов районных, городских администраций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Участковые избирательные комиссии представляют окружным избирательным комиссиям финансовые отчеты не позднее 10 дней со дня опубликования результатов выборов.

Окружные избирательные комиссии представляют финансовый отчет территориальной избирательной комиссии не позднее 25 дней со дня опубликования результатов выборов.

Территориальная избирательная комиссия представляет финансовый отчет о расходовании средств для проверки и согласования в комитет, управление финансов районной, городской администрации не позднее 40 дней со дня опубликования результатов выборов.

После проверки, но не позднее 60 дней со дня опубликования результатов выборов комитет, управление финансов районной, городской администрации представляет финансовый отчет на утверждение соответствующего представительного органа местного самоуправления.

Данный отчет публикуется в двухнедельный срок после его утверждения в районной, городской газете.

4. Остатки денежных средств, выделенных из бюджета на подготовку и проведение выборов территориальной комиссии и не израсходованных ею на указанные цели, возвращаются в районный, городской бюджет.

Глава VIII. Порядок голосования

Статья 43. Помещение для голосования

1. Помещения для голосования предоставляются в распоряжение участковых избирательных комиссий главой соответствующей местной администрации безвозмездно.

2. В помещении для голосования размещаются кабины или специально оборудованные места для тайного голосования. Кабины, специально оборудованные места для тайного голосования оснащаются столиками и письменными принадлежностями. Применение для этих целей карандашей не допускается.

3. В помещении для голосования либо непосредственно перед ним должен быть оборудован участковой избирательной комиссией стенд на котором помещается образец заполнения избирательного бюллетеня и информационные материалы.

В информационных материалах обо всех баллотирующихся кандидатах и об их избирательных платформах не должны содержаться агитационные призывы.

Статья 44. Избирательный бюллетень

1. Для выборов депутатов представительного органа района, города, поселка, сельсовета каждый избиратель получает избирательный бюллетень.

2. Избирательный бюллетень содержит в алфавитном порядке фамилии, имена, отчества всех зарегистрированных по этому избирательному округу кандидатов и их данные, предусмотренные частью третьей статьи 32 настоящего Закона. В случае, если кандидат выдвинут избирательным объединением, избирательным блоком, указываются наименования этих избирательного объединения, избирательного блока, а также принадлежность кандидата к политической партии или иному общественному объединению, входящему в состав избирательного объединения, избирательного блока, если такая принадлежность имеет место. Если кандидат выдвинут непосредственно избирателями, его политическая принадлежность указывается только по желанию самого кандидата.

Справа от данных о каждом кандидате помещается пустой квадрат. В конце перечня кандидатов помещается строка "Против всех кандидатов" с расположенным справа от нее пустым квадратом. Каждый избирательный бюллетень должен содержать разъяснения о порядке его заполнения.

3. Текст избирательного бюллетеня утверждается окружной избирательной комиссией не позднее чем за 20 дней до дня выборов. Окружные избирательные комиссии обеспечиваются бюллетенями не позднее 16 дней до дня выборов.

4. Участковые избирательные комиссии обеспечиваются бюллетенями для голосования не позднее чем за 4 дня до выборов.

5. Передача бюллетеней территориальной избирательной комиссией производится по акту, составленному в двух экземплярах, один из которых остается в территориальной избирательной комиссии, второй передается комиссии, получившей бюллетени.

6. В правом верхнем углу избирательного бюллетеня ставятся подписи двух членов участковой избирательной комиссии, которые заверяются печатью. Не заверенные в установленном выше порядке избирательные

бюллетени признаются бюллетенями неустановленной формы и при подсчете голосов не учитываются.

7. В случае выбытия отдельных кандидатов в депутаты до дня выборов, но после изготовления избирательных бюллетеней, окружные или участковые комиссии, по указанию территориальной избирательной комиссии, вычеркивают в избирательных бюллетенях данные о выбывших кандидатах в депутаты либо избирательные бюллетени изготавливаются вновь.

Статья 45. Порядок голосования

1. Голосование на выборах депутатов представительных органов проводится в один из выходных дней с 8 часов до 22 часов.

2. О времени и месте голосования участковые избирательные комиссии обязаны оповестить каждого избирателя письменно не позднее чем за 20 дней до дня проведения выборов.

3. Избиратель, который в день выборов по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства, может проголосовать досрочно, заполнив избирательные бюллетени в помещении окружной (за 15—4 дня до дня выборов), участковой (3—1 день до дня выборов) избирательной комиссии. При этом не должна быть нарушена тайна голосования. Если избиратель голосует досрочно, то на обороте выдаваемого ему избирательного бюллетеня ставятся подписи двух членов соответствующей избирательной комиссии, которые заверяются печатью данной комиссии.

Заполненный бюллетень избиратель помещает в конверт, который заклеивает и передает дежурному члену окружной или участковой избирательной комиссии. На месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов соответствующей комиссии, которые заверяются печатью соответствующей избирательной комиссии. Окружная избирательная комиссия передает список проголосовавших избирателей и конверты с их бюллетенями в соответствующую участковую избирательную комиссию не позднее чем за 3 дня до дня выборов.

4. В 8 часов в день выборов председатель участковой избирательной комиссии объявляет избирательный участок открытым и предьявляет членам комиссии, присутствующим избирателям и наблюдателям пустые избирательные ящики, которые вслед за этим печатаются. Затем председатель участковой избирательной комиссии вскрывает конверты с заполненными бюллетенями, оставленные досрочно проголосовавшими, и опускает извлеченные из них бюллетени в избирательный ящик. Число конвертов оглашается и заносится в протокол участковой комиссии. После этого председатель участковой избирательной комиссии приглашает избирателей приступить к голосованию.

5. Каждый избиратель голосует лично, голосование за других лиц не допускается. Избирательные бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предьявлению паспорта или иного документа, подтверждающего его личность. Получение избирательного бюллетеня избиратель удостоверяет своей подписью в списке избирателей.

В избирательном бюллетене избиратель ставит любой знак в пустом квадрате справа от фамилии того кандидата, за которого он голосует, либо в квадрате, расположенном справа от строки "Против всех кандидатов".

Избирательный бюллетень, заполняется избирателем в кабине, в которой присутствие других лиц в это время не допускается.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого лица, не являющегося членом участковой избирательной комиссии или наблюдателем.

Заполненный избирательный бюллетень избиратель опускает в избирательный ящик.

6. В тех случаях, когда избиратели не могут прибыть на участок для голосования по состоянию здоровья или другим уважительным причинам, по их письменному или устному заявлению участковая избирательная комиссия организует голосование по месту нахождения этих граждан в присутствии наблюдателей, если последние находятся на участке для голосования, и с использованием специального переносного избирательного ящика. Количество переносных избирательных ящиков на избирательном участке определяется окружной избирательной комиссией.

7. Заявление о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования должно быть подтверждено избирателем в письменной форме при прибытии к нему членов участковой избирательной комиссии. В этом случае члены участковой избирательной комиссии, выезжающие по заявлениям, получают под роспись количество бюллетеней, соответствующее количеству письменных или устных заявлений.

Число заявлений избирателей, а также число использованных и возвращенных избирательных бюллетеней отмечается в отдельном акте. Одновременно в списке избирателей делается отметка о том, что избиратель проголосовал вне помещения для голосования.

8. Член участковой избирательной комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель удаляется из помещения для голосования, если они нарушают тайну голосования или пытаются повлиять на волеизъявление избирателя. Решение об этом принимается участковой избирательной комиссией.

Глава IX. Подсчет голосов избирателей и установление результатов выборов

Статья 46. Подсчет голосов на избирательном участке

1. По истечении времени голосования председатель участковой избирательной комиссии объявляет о том, что получить избирательные бюллетени и проголосовать могут только избиратели, уже находящиеся в помещении для голосования.

2. Перед вскрытием избирательных ящиков члены избирательной комиссии в присутствии наблюдателей, представляющих кандидатов, избирательные объединения, если они находятся в помещении для голосования, подсчитывают и погашают неиспользованные избирательные бюллетени. Число этих избирательных бюллетеней оглашается и заносится в протокол об итогах голосования, после чего председатель участковой избирательной комиссии проверяет неповрежденность печатей или пломб на избирательных ящиках и вскрывает их. Вскрытие избирательных ящиков осуществляется поочередно: сначала переносных, затем стационарных. В начале производится подсчет избирательных бюллетеней, находящихся в переносных ящиках.

3. Число бюллетеней, находящихся в переносных ящиках, не должно превышать число письменных заявлений от избирателей с просьбами о проведении голосования вне помещения для голосования.

4. В случае обнаружения в переносных ящиках большего количества бюллетеней, чем количество письменных заявлений с просьбой о голосовании вне помещения для голосования, все бюллетени, находившиеся в переносном избирательном ящике, решением участковой избирательной комиссии признаются недействительными. Этот факт с указанием фамилий членов комиссии, обеспечивавших голосование вне помещения для голосования, отражается в акте, который прилагается к протоколу об итогах голосования.

5. При подсчете голосов избирателей прежде всего отделяются бюллетени неустановленной формы, то есть не изготовленные официально либо не заверенные избирательной комиссией, и недействительные избирательные бюллетени. Недействительными считаются избирательные бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление избирателя. В частности, такие, в которых любой знак (знаки) проставлен более чем в одном квадрате либо не проставлен ни в одном из них. При возникновении сомнения участковая избирательная комиссия разрешает вопрос голосованием. При принятии решения о признании избирательного бюллетеня недействительным участковая избирательная комиссия указывает на оборотной стороне причины его недействительности. Эта запись подтверждается подписями не менее трех членов участковой избирательной комиссии. Недействительные избирательные бюллетени упаковываются отдельно от других избирательных бюллетеней.

6. Подсчет голосов избирателей начинается сразу после окончания времени голосования и проводится без перерыва до установления итогов голосования, о которых должны быть извещены все члены участковой избирательной комиссии, а также наблюдатели, если они находятся в помещении для голосования. Подсчет голосов избирателей осуществляется членами избирательной комиссии с правом решающего голоса.

7. Участковая избирательная комиссия составляет протокол об итогах голосования, в который вносятся следующие данные:

число зарегистрированных избирателей, включая число избирателей, дополнительно внесенных в список;

число избирательных бюллетеней, полученных участковой избирательной комиссией;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательном участке в день голосования;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования;

число погашенных избирательных бюллетеней;

число избирательных бюллетеней, содержащихся в стационарных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);

число избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);

число действительных избирательных бюллетеней;

число избирательных бюллетеней, признанных недействительными; фамилии и инициалы внесенных в избирательный бюллетень кандидатов и число голосов, поданных за каждого из них;

число голосов, поданных против всех кандидатов.

8. Протокол составляется в 3-х экземплярах в присутствии всех членов участковой избирательной комиссии, наблюдателей, доверенных лиц

кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков и подписывается всеми членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса. Член участковой избирательной комиссии, не согласный с протоколом в целом или с отдельными его положениями, вправе приложить к протоколу свое особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись.

9. К первому экземпляру протокола приобщаются жалобы (заявления) на нарушения настоящего Закона, поступившие в участковую избирательную комиссию в день голосования, а также принятые по ним решения избирательной комиссии. Заверенные копии жалоб (заявлений) и решений участковой избирательной комиссии приобщаются ко второму экземпляру протокола.

10. Не допускается заполнение протокола об итогах голосования карандашом и внесение в него каких бы то ни было исправлений. При выявлении ошибок, несоответствий в протоколе участковой избирательной комиссии, а также при сомнениях в правильности составления протокола вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение о повторном подсчете голосов избирателей соответствующей участковой избирательной комиссией. Повторный подсчет голосов избирателей проводится участковой избирательной комиссией в присутствии члена (членов) вышестоящей избирательной комиссии.

11. Первый экземпляр протокола участковой избирательной комиссии по итогам голосования после его подписания незамедлительно направляется в соответствующую окружную избирательную комиссию.

12. Второй экземпляр протокола вместе с печатанными избирательными бюллетенями, со списками членов участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей от кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, представителей средств массовой информации, присутствовавших при подсчете голосов избирателей, хранится у секретаря участковой избирательной комиссии до окончания ее работы.

Третий экземпляр протокола предоставляется для ознакомления доверенным лицам кандидатов, наблюдателям, членам участковой избирательной комиссии с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации.

13. Избирательная документация, включая бюллетени, передается в соответствующие территориальные избирательные комиссии не позднее 10 дней со дня официального объявления итога выборов.

Статья 47. Установление результатов выборов в избирательном округе

1. На основании подлинных протоколов участковых избирательных комиссий путем сложения содержащихся в них данных окружная избирательная комиссия не позднее одних суток со дня выборов устанавливает результаты выборов по избирательному округу.

2. Избранным признается кандидат, который получил наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что это число голосов превышает число голосов, поданных против всех кандидатов. В случае, если наибольшее число голосов, полученных кандидатом, равно числу голосов, поданных против всех кандидатов, кандидат считается избранным. При равном количестве полученных кандидатами голосов избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше.

3. Окружная избирательная комиссия признает выборы по округу недействительными, если допущенные при их проведении нарушения настоящего Закона не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

4. Окружная избирательная комиссия признает выборы по избирательному округу несостоявшимися:

если в выборах приняло участие менее 25 процентов зарегистрированных избирателей. Число избирателей, принявших участие в выборах, определяется по числу подписей избирателей в списках избирателей при получении избирательных бюллетеней;

если число голосов, поданных против всех кандидатов, превышает число голосов, поданных за кандидата, получившего наибольшее число голосов.

5. Окружная избирательная комиссия составляет протокол о результатах выборов в избирательном округе, в который вносятся следующие данные: общее количество участковых избирательных комиссий в округе; количество протоколов участковых избирательных комиссий;

число зарегистрированных избирателей, включая избирателей, дополнительно внесенных в список;

число избирательных бюллетеней, полученных участковыми избирательными комиссиями;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям на избирательных участках в день голосования;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим досрочно;

число избирательных бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования;

число погашенных избирательных бюллетеней;

число избирательных бюллетеней, содержащихся в стационарных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);

число избирательных бюллетеней, содержащихся в переносных избирательных ящиках (за исключением бюллетеней неустановленной формы);

число действительных избирательных бюллетеней;

число избирательных бюллетеней, признанных недействительными;

число голосов избирателей, поданных за каждого из внесенных в избирательные бюллетени кандидатов в депутаты;

число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

фамилия, имя, отчество избранного кандидата.

6. По требованию любого члена окружной избирательной комиссии или наблюдателя, окружная избирательная комиссия предоставляет им возможность ознакомиться с протоколом о результатах выборов и снять с него копию в помещении окружной избирательной комиссии. Копия заверяется подписью двух членов окружной избирательной комиссии и печатью комиссии.

7. Член окружной избирательной комиссии, не согласный с протоколом в целом или отдельным его положением, вправе приложить особое мнение, о чем в протоколе делается соответствующая запись. К первым экземплярам протоколов прикладываются жалобы и заявления, поступившие в избирательную комиссию в день голосования, а также принятые по ним решения комиссии.

8. Протокол о результатах выборов составляется в 3-х экземплярах и подписывается председателем, заместителем председателя, секретарем и всеми членами окружной избирательной комиссии с правом решающего голоса. Один экземпляр протокола незамедлительно направляется в территориальную избирательную комиссию, второй экземпляр протокола хранится у секретаря окружной избирательной комиссии до окончания срока ее полномочий. Третий экземпляр протокола предоставляется для ознакомления доверенным лицам кандидатов, наблюдателям, членам окружной избирательной комиссии с правом совещательного голоса, представителям средств массовой информации.

9. Окружная избирательная комиссия после подписания протокола об итогах выборов извещает об этом кандидата, избранного депутатом представительного органа местного самоуправления, и направляет сообщение о результатах выборов по округу в средства массовой информации.

10. Избирательная документация окружных и участковых избирательных комиссий передается в соответствующие территориальные избирательные комиссии не позднее чем через 10 дней после официального объявления общих итогов выборов.

Статья 48. Установление общих итогов выборов депутатов представительного органа района, города, поселка, сельсовета

1. На основании подлинных протоколов окружных избирательных комиссий о результатах выборов в избирательных округах территориальная избирательная комиссия района, города, поселка, сельсовета в течение 3-х дней по их получении устанавливает общие итоги выборов в представительный орган местного самоуправления и публикует их в средствах массовой информации.

2. Территориальная избирательная комиссия признает недействительными выборы по избирательному округу, если установит, что допущенные в этом избирательном округе при проведении выборов нарушения настоящего Закона не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

3. В избирательных округах, выборы в которых не состоялись или признаны недействительными, территориальная избирательная комиссия в месячный срок назначает повторные выборы и определяет календарные сроки избирательных действий. При этом она может распорядиться о формировании в этих случаях окружных и участковых избирательных комиссий в новом составе.

4. Постановление территориальной избирательной комиссии и сводная таблица об общих итогах выборов в представительный орган местного самоуправления района, города, поселка, сельсовета направляются в избирательную комиссию Нижегородской области не позднее чем через три дня после дня выборов.

Статья 49. Установление общих итогов выборов представительных органов районов, городов, поселков, сельсоветов области

1. На основании постановлений районных, городских (городов Нижний Новгород, Арзамас, Дзержинск, Саров) территориальных избиратель-

ных комиссий и сводных таблиц об общих итогах выборов депутатов представительных органов избирательная комиссия области в течение 5 дней по их получении устанавливает и публикует в газете "Нижегородские новости" общие итоги выборов представительных органов районов, городов, поселков и сельсоветов Нижегородской области.

Статья 50. Использование автоматизированной информационной системы

1. В случае использования в ходе выборов автоматизированной информационной системы избирательная комиссия образует группу из числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса и членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса для контроля за использованием автоматизированной информационной системы. Все члены избирательной комиссии имеют право знакомиться с любой информацией, вводимой в автоматизированную информационную систему и выводимой из нее.

2. С момента начала голосования и до момента установления территориальными избирательными комиссиями общих итогов выборов автоматизированная информационная система используется исключительно для наблюдения за ходом и итогами голосования путем передачи данных от нижестоящих избирательных комиссий вышестоящим избирательным комиссиям.

3. В течение этого времени запрещается передача каких-либо данных от информационных центров вышестоящих избирательных комиссий информационным центрам нижестоящих избирательных комиссий, за исключением сигналов подтверждения приема информации.

4. Данные о ходе и результатах голосований, полученные через автоматизированную информационную систему, являются предварительной информацией, не имеющей юридического значения.

5. К протоколу избирательной комиссии, хранящемуся у секретаря избирательной комиссии, должен быть приложен текст компьютерной распечатки, содержащий данные, введенные в автоматизированную информационную систему. Подлинность компьютерной распечатки подтверждается подписями членов группы контроля за использованием автоматизированной информационной системы и лицом, ответственным за введение информации.

Статья 51. Регистрация избранных депутатов

Территориальная избирательная комиссия на основании протоколов окружных избирательных комиссий о результатах выборов не позднее 5 дней после опубликования общих итогов выборов производит регистрацию депутатов, избранных в представительный орган местного самоуправления, и выдает им удостоверения об избрании.

Статья 52. Опубликование итогов голосования и результатов выборов

1. Итоги голосования по каждому избирательному участку, результаты выборов по избирательному округу в объеме данных, содержащихся в

протоколе соответствующей избирательной комиссии и непосредственно нижестоящих избирательных комиссий, должны предоставляться для ознакомления любому избирателю, кандидату, наблюдателю или представителю средств массовой информации.

2. Окружные избирательные комиссии, проводившие регистрацию кандидатов в депутаты, направляют общие данные о результатах выборов по избирательному округу в средства массовой информации в течение трех дней после окончания выборов.

3. Территориальные избирательные комиссии в течение месяца после окончания выборов публикуют данные протоколов избирательных комиссий, на основании которых подводились общие итоги выборов депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления.

Глава X. Повторные выборы. Выборы вместо выбывших

Статья 53. Повторные выборы

1. Если выборы по избирательному округу были признаны несостоявшимися или недействительными, территориальная избирательная комиссия принимает решение о проведении в избирательном округе повторных выборов.

При этом она может принять решение о необходимости формирования окружных и участковых избирательных комиссий в новом составе.

2. Повторные выборы проводятся не позднее чем через 60 дней после первоначальных выборов. Образование избирательных комиссий, выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты представительных органов и другие мероприятия проводятся в порядке, установленном настоящим Законом, с возможным сокращением сроков избирательных действий на одну треть.

3. Голосование проводится на тех же избирательных участках по спискам избирателей, составленным для проведения первоначальных выборов либо уточненных в соответствии с федеральным законом "О гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации".

4. Сообщение о проведении повторных выборов публикуется в печати.

5. В избирательных округах, где выборы депутатов представительных органов дважды признавались несостоявшимися в связи с неявкой избирателей, новые выборы могут не назначаться при условии, что в представительный орган избрано не менее двух третей депутатов от установленного числа.

Статья 54. Проведение выборов депутатов вместо выбывших

В случае досрочного прекращения полномочий депутата на территории муниципального образования в трехмесячный срок с момента выбытия депутата проводятся новые выборы, если до окончания срока полномочий представительного органа остается не менее одного года. Выборы назначаются территориальной избирательной комиссией не позднее, чем за 2 месяца до их проведения и организуются с соблюдением настоящего Закона.

Статья 55. Хранение избирательной документации

1. По завершении выборов депутатов представительных органов избирательные комиссии сдают свою документацию в архивы, определяемые решением районного, городского представительного органа местного самоуправления. Избирательные бюллетени хранятся в течении одного года, протоколы об итогах голосования и результаты выборов — одного года после объявления даты следующих выборов.

2. Архивы обеспечивают свободный доступ к избирательной документации в установленном порядке.

Глава XI. Ответственность за нарушение настоящего Закона

Статья 56. Ответственность за нарушения избирательных прав граждан

Лица, препятствующие свободному осуществлению гражданином Российской Федерации его права на участие в выборах депутатов представительных органов путем подкупа, обмана, применения физического насилия или угрозы его применения, подлога избирательных документов, заведомо неправильного подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в выборах, или иным путем; либо препятствующие работе избирательных комиссий или членов избирательных комиссий, либо лица, распространяющие заведомо ложные сведения о кандидатах или совершающие иные действия, порочащие честь и достоинство кандидатов, а равно лица, препятствующие законной деятельности доверенных лиц кандидатов, наблюдателей, в том числе иностранных (международных) наблюдателей, или условиям проведения предвыборной агитации, несут административную или уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Глава XII. Вступление в силу настоящего Закона

Статья 57. Вступление в силу настоящего Закона

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Приложение 1

Подписной лист

Мы, нижеподписавшиеся, поддерживаем выдвижение кандидатом в депутаты Сергачской городской Думы от избирательного объединения "Голос России", по одномандатному избирательному округу № 8 Николаева Нико-

Комментарий к Закону о местном самоуправлении

лая Николаевича, родившегося 15 августа 1956 года, работающего директором кирпичного завода, проживающего в городе Сергач

№№ п/п	Фамилия, имя, отчество (инициалы)	Дата рожд.	Адрес места жительства	Серия и номер паспорта или заменяющего его документа	Дата под- писи	Под- пись
-----------	---	---------------	------------------------------	---	----------------------	--------------

- 1.
- 2.

Подписной лист удостоверяю _____

(Фамилия, имя, отчество, место жительства, серия и номер паспорта
или заменяющего его документа лица, собирающего подписи)

(Подпись и дата)

**Уполномоченный представитель избирательного объединения,
избирательного блока, инициативной группы избирателей**

(Подпись)

Приложение 2

Подписной лист

Мы, нижеподписавшиеся, поддерживаем выдвижение кандидатом в депутаты Сергачской городской Думы от группы избирателей по одномандатному избирательному округу № 5 Яблокова Семена Павловича, родившегося 5 июля 1946 года, работающего адвокатом юридической консультации города Сергач, проживающего в деревне Мостовка Сергачского района Нижегородской области

№№ п/п	Фамилия, имя, отчество (инициалы)	Дата рожд.	Адрес места жительства	Серия и номер паспорта или заменяющего его документа	Дата под- писи	Под- пись
-----------	---	---------------	------------------------------	---	----------------------	--------------

- 1.
- 2.

Подписной лист удостоверяю _____

(Фамилия, имя, отчество, место жительства, серия и номер паспорта
или заменяющего его документа лица, собирающего подписи)

(Подпись и дата)

Кандидат в депутаты:

(Подпись)

(Яблоков С.П.)

(Дата)

О местном самоуправлении в Челябинской области

**Закон Челябинской области
от 16 октября 1995 г.**

*(Сборник законов и нормативных правовых актов
Челябинской области, 1995, № 11)*

Глава I. Общие положения

Статья 1. Местное самоуправление

Местное самоуправление в Челябинской области — форма народо-власти, закрепленная в Конституции Российской Федерации, обеспечивающая населению возможность самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения.

Местное самоуправление осуществляется населением в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях непосредственно или через органы местного самоуправления, исходя из его интересов, исторических и иных местных традиций в соответствии с законодательством Российской Федерации, Уставом области, настоящим законом и др. нормативными правовыми актами области. Местное самоуправление осуществляется на всей территории области.

Органы государственной власти области создают необходимые правовые, организационные, материально-финансовые условия для становления и развития местного самоуправления и оказывают содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Органы государственной власти области не могут ограничивать гарантированные гражданам Конституцией Российской Федерации права местного самоуправления.

Статья 2. Право граждан на участие в местном самоуправлении

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории области, имеют равное право на осуществление местного самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Граждане Российской Федерации, проживающие на территории области, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в референдуме, других формах прямого волеизъявления, а также имеют равный доступ к службе в органах местного самоуправления.

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому право на получение информации о деятельности органов местного самоуправления, возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Граждане осуществляют свое право на осуществление местного самоуправления по месту их жительства.

Гражданам Российской Федерации гарантируется судебная защита права на осуществление местного самоуправления.

Статья 3. Вопросы местного значения

Вопросами местного значения являются вопросы обеспечения жизнедеятельности населения, отнесенные законодательством к предметам ведения местного самоуправления, а также иные вопросы, не отнесенные законодательством к компетенции органов государственной власти.

К вопросам местного значения относятся:

принятие и изменение уставов муниципальных образований, контроль за их соблюдением;

владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью; местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения;

комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

содержание и использование муниципальных жилищного фонда и нежилых помещений;

организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;

регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;

контроль за использованием земель на территории муниципального образования;

регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;

организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

муниципальное дорожное строительство и содержание дорог местного значения;

благоустройство и озеленение территории муниципального образования;

организация утилизации и переработки бытовых отходов;

организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

организация и содержание муниципальных архивов;
организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечения населения услугами связи;
создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;
создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании;
сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
организация и содержание муниципальной информационной службы;
создание условий для деятельности средств массовой информации муниципального образования;
создание условий для организации зрелищных мероприятий;
участие в проведении государственной политики по улучшению условий и охраны труда, предупреждению производственного травматизма и профессиональной заболеваемости на территории муниципального образования;
создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании;
обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;
участие в охране окружающей среды на территории муниципального образования;
обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

В случаях, когда в границах территории муниципального образования имеются другие муниципальные образования (районы, города с территориальным районом и др.), предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законами области, а в отношении внутригородских муниципальных образований — уставом города.

К ведению органов местного самоуправления могут быть также отнесены: отдельные государственные полномочия, переданные органами государственной власти на договорной основе; полномочия, переданные другими органами местного самоуправления на договорной основе.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами и законами области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Статья 4. Устав муниципального образования

Муниципальное образование имеет свой Устав, который разрабатывается им самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Устав муниципального образования подлежит обязательной государственной регистрации в порядке, определенном законом области.

Основанием для отказа в государственной регистрации устава муниципального образования может быть только противоречие его Конституции Российской Федерации, законам Российской Федерации и законам области. Отказ в государственной регистрации может быть обжалован гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования вступает в силу после его регистрации и официального опубликования (обнародования).

В Уставе муниципального образования закрепляются:

границы и состав территории муниципального образования;
вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования;

формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;

структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

виды, порядок принятия и вступления в силу нормативных правовых актов органов местного самоуправления;

основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

условия и порядок организации муниципальной службы;

экономическая и финансовая основа осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактными проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Челябинской области.

Статья 5. Ассоциации и союзы муниципальных образований

В целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов.

Ассоциациям и союзам муниципальных образований не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Статья 6. Символика муниципальных образований

Муниципальные образования вправе иметь собственную символику (гербы, эмблемы, другую символику), отражающую исторические, культурные, социально-экономические, национальные и иные местные традиции.

Глава II. Территориальные основы местного самоуправления

Статья 7. Муниципальное образование

Муниципальное образование — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией (в городах может быть часть поселения), в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

Статья 8. Территории местного самоуправления

Местное самоуправление осуществляется на всей территории области в муниципальных образованиях: городах, поселках городского типа (рабочих, курортных поселках), районах, сельсоветах.

Территорию муниципального образования составляют земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального образования независимо от форм собственности и целевого назначения.

Статья 9. Образование, объединение, преобразование или упразднение муниципальных образований, установление и изменение их границ

Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований определяется законом области.

Вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или об упразднении внутригородских муниципальных образований, установлении или изменении их территорий решаются с учетом мнения населения соответствующей территории представительным органом местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с Уставом муниципального образования (города).

Установление и изменение границ территорий муниципальных образований, их наименование осуществляется законодательным (представительным) органом области с учетом исторических и местных традиций по инициативе населения, органов местного самоуправления, а также органов государственной власти области.

Изменение границ муниципальных образований не допускается без учета мнения населения соответствующих территорий.

Установление и изменение границ закрытых административно-территориальных образований осуществляется в соответствии с федеральным законодательством.

Глава III. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

Статья 10. Органы местного самоуправления

К органам местного самоуправления относятся: выборные органы, выборное должностное лицо и иные должностные выборные лица и органы, образуемые в соответствии с федеральным законом и законом области, уставами муниципальных образований.

К выборным органам местного самоуправления относятся: представительные органы местного самоуправления, избираемые в каждом муниципальном образовании — районе, городе, поселке городского типа (рабочем, курортном поселке), сельсовете;

К выборным должностным лицам относятся: глава муниципального образования — выборное должностное лицо; иные выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные в Уставе муниципального образования; иные органы, образуемые в соответствии с уставами муниципальных образований.

К иным органам могут относиться: исполнительно-распорядительные органы (аппарат) муниципального образования со своими структурными подразделениями и др.

Наличие выборных органов местного самоуправления муниципальных образований является обязательным.

Органы местного самоуправления наделяются в соответствии с уставами муниципальных образований собственной компетенцией в решении вопросов местного значения.

Наименования органов местного самоуправления устанавливаются уставами муниципальных образований в соответствии с законом области с учетом национальных, исторических и иных местных традиций.

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается.

Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Статья 11. Представительный орган местного самоуправления

Представительный орган местного самоуправления состоит из депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами области сроком на 4 года.

Представительный орган местного самоуправления муниципального образования именуется: городской, районный Совет депутатов, городское, районное собрание депутатов;

поселковый, сельский Совет депутатов в поселке городского типа, сельсовете.

Наименование представительного органа местного самоуправления закрепляется в Уставе муниципального образования.

Численный состав представительного органа местного самоуправления определяется уставом муниципального образования. До принятия Устава муниципального образования, численность представительного органа местного самоуправления устанавливается законодательным (представительным) органом области.

В исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находятся:

принятие общеобязательных правил по предметам ведения муниципального образования, предусмотренных уставом муниципального образования; утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;

установление местных налогов и сборов;
установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;

досрочное прекращение полномочий депутатов;

контроль за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Полномочия представительных органов местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований.

Представительный орган местного самоуправления принимает решения в коллегиальном порядке.

Работу представительного органа местного самоуправления организует глава муниципального образования или иное лицо, избранное из числа депутатов представительного органа местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования.

В отдельных сельсоветах и других муниципальных образованиях с численностью населения 500 и менее человек в соответствии с Уставом муниципального образования полномочия представительного органа местного самоуправления могут осуществляться непосредственно населением на собраниях (сходах) граждан.

Статья 12. Глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления

Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены должность главы муниципального образования (главы города, района, поселка, сельсовета) — выборного должностного лица, возглавляющего деятельность по осуществлению местного самоуправления на территории муниципального образования, а также должности иных выборных должностных лиц местного самоуправления.

Глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами, законом и иными нормативными правовыми актами области сроком на 4 года.

Глава муниципального образования и иные выборные должностные лица местного самоуправления наделяются собственной компетенцией по решению вопросов местного значения в соответствии с уставом муниципального образования. Согласно уставу муниципального образования избранный населением глава муниципального образования может быть наделен правом входить в состав представительного органа местного самоуправления, председательствовать на заседаниях представительного органа местного самоуправления.

Наименование главы муниципального образования и иных выборных должностных лиц местного самоуправления и сроки их полномочий определяются уставом муниципального образования в соответствии с законами области.

Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления.

Статья 13. Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления

В уставе муниципального образования помимо представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, указанных в статьях 11 и 12 настоящего закона, могут быть предусмотрены и иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

Наименование органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, порядок формирования органов местного самоуправления, компетенция, сроки полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления определяются уставами муниципальных образований в соответствии с законодательством области.

Образование органов местного самоуправления, назначение должностных лиц местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускаются.

Статья 14. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления

Депутат, член выборного органа, выборное должностное лицо местного самоуправления являются представителями избравшего их населения и выражают их волю в органах местного самоуправления.

Депутату, члену выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита его прав, чести и достоинства.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления не может быть меньше двух лет. Установленный срок полномочий не может быть изменен в течение текущего срока полномочий.

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

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

Глава муниципального образования, депутат, член выборного органа местного самоуправления, другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования вправе осуществлять свои полномочия на постоянной основе.

Уставами муниципальных образований в соответствии с законом области может быть предусмотрена возможность отзыва населением депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления.

Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и ограничения, связанные со статусом этих органов и лиц, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законами области.

Депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, выборные должностные лица местного самоуправления на территории муниципального образования не могут быть задержаны (за исключением случа-

ев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора области.

Депутатам и членам выборных органов местного самоуправления, осуществляющим свои полномочия на постоянной основе, выборным должностным лицам местного самоуправления социальные гарантии, связанные с пребыванием на этих должностях, устанавливаются законом области.

Статья 15. Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления по вопросам своего ведения принимают (издают) правовые акты (постановления, распоряжения, приказы и др.). Наименование и виды правовых актов органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления, полномочия по изданию указанных актов, порядок их принятия и вступления в силу определяются уставом муниципального образования в соответствии с законом области.

Нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования).

Статья 16. Органы местного самоуправления — юридические лица

Выборные и иные органы местного самоуправления являются юридическими лицами в соответствии с уставом муниципального образования.

Статья 17. Муниципальная служба

Лица, находящиеся на службе в органах местного самоуправления, муниципальных организациях и учреждениях, являются муниципальными служащими.

Правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, определяется уставом муниципального образования в соответствии с федеральным законом и законом области.

Время работы на должностях в органах местного самоуправления засчитывается в стаж, исчисляемый для предоставления льгот и гарантий, закрепленных в Уставе муниципального образования в соответствии с законодательством о государственной службе.

Глава IV. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления

Статья 18. Местный референдум

Местным референдумом является голосование жителей, обладающих активным избирательным правом, которое проводится для принятия ре-

шений по наиболее важным вопросам местного значения, либо для выявления общественного мнения.

Решение о проведении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

Граждане участвуют в местном референдуме непосредственно и на добровольной основе.

Голосование на местном референдуме осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением граждан не допускается.

Решения, принятые на местном референдуме, обязательны для исполнения органами местного самоуправления и должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися на подведомственной территории, а также гражданами. Решения, принятые референдумом могут быть отменены или изменены посредством местного референдума либо в судебном порядке. Если для реализации решений, принятых референдумом, требуется издание нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с законом области.

Статья 19. Муниципальные выборы

Выборы депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляется на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечении установленных законодательством Российской Федерации прав граждан. Порядок проведения муниципальных выборов определяется законодательством области.

Статья 20. Собрание (сход) граждан

1. В муниципальном образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан.

2. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законом области.

Если собрание (сход) граждан осуществляет полномочия представительного органа местного самоуправления, предусмотренные в статье 11 настоящего закона, собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. В этих случаях к исключительной компетенции собрания (схода) граждан относятся:

принятие устава муниципального образования;

утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

установление местных налогов и сборов в соответствии с законодательством;

утверждение местных планов и программ комплексного социально-экономического развития и заслушивание отчетов об их исполнении;

контроль за деятельностью органов местного самоуправления и их должностных лиц в пределах своей компетенции.

Решения, принятые собранием (сходом) в пределах его полномочий, обязательны для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами на соответствующей территории.

Эти решения могут быть изменены или отменены только собранием (сходом), либо в судебном порядке.

Статья 21. Народная правотворческая инициатива

Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

Статья 22. Обращения граждан в органы местного самоуправления

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

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

Федеральным законом, законом области устанавливается административная ответственность за нарушения сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления.

Статья 23. Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

1. Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территориях) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

Система территориального общественного самоуправления включает в себя: собрания (сходы), конференции жителей, опросы населения, иные формы непосредственной демократии; органы территориального общественного самоуправления (советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, улиц, кварталов, домов, поселков, сельских населенных пунктов).

Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. В соответствии с Уставом муниципального образования они могут являться юридическими лицами.

Территории, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления, устанавливаются по предложению жителей главой муниципального образования и утверждается представительным органом местного самоуправления.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования в соответствии с законами области и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

2. Наряду с выборами в органы местного самоуправления и предусмотренными в главе IV настоящего закона формами участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане вправе участвовать в осуществлении местного самоуправления в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам области.

Глава V. Финансово-экономическая основа местного самоуправления

Статья 24. Экономическая основа местного самоуправления

Экономическую основу местного самоуправления составляют муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципальному образованию.

Статья 25. Муниципальная собственность

В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, муниципальные внебюджетные фонды, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные земли и другие природные ресурсы, находящиеся в муниципальной собственности, муниципальные предприятия и организации, имущество, приобретенное в результате предпринимательской деятельности предприятиями и организациями, входящими в состав муниципальной собственности, муниципальные банки и другие финансово-кредитные организации, муниципальные жилищный фонд и нежилые помещения, муниципальные объекты инженерной инфраструктуры, муниципальные учреждения образования, здравоохранения, культуры и спорта, другое движимое и недвижимое имущество.

Органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью. Права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности, от имени муниципального образования осуществляют органы местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законами области и уставами муниципальных образований, население непосредственно.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать в установленном порядке, а также совершать с имуществом, находящимся в муниципальной собственности иные сделки, опреде-

лять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Органы местного самоуправления в соответствии с законом могут в интересах населения устанавливать условия использования земель, находящихся в границах муниципального образования.

Порядок передачи имущества, находящегося в федеральной собственности и собственности области в муниципальную собственность определяется законодательством Российской Федерации и законодательством области.

Порядок и условия передачи муниципальной собственности в собственность граждан и юридических лиц (приватизация) и передачи муниципальной собственности в государственную собственность определяются населением непосредственно или представительными органами местного самоуправления самостоятельно, в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами области.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности поступают в полном объеме в местный бюджет.

Муниципальная собственность признается и защищается государством равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Статья 26. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, осуществляют регулирование цен и тарифов на их продукцию (услуги), утверждают их уставы, назначают и увольняют руководителей данных предприятий, учреждений и организаций, заслушивают отчеты об их деятельности.

Органы местного самоуправления вправе в соответствии с законом создавать новые предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации.

Отношения между органами местного самоуправления и руководителями предприятий, учреждений и организаций, находящихся в муниципальной собственности, строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Статья 27. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности

Органы местного самоуправления содействуют развитию предпринимательской деятельности на соответствующей территории.

Органы местного самоуправления не вправе устанавливать ограничения хозяйственной деятельности предприятий, учреждений и организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами области.

По вопросам, не входящим в компетенцию органов местного самоуправления, их отношения с предприятиями, учреждениями и организация-

ми, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами строятся исключительно на основе договоров.

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством области вправе координировать участие предприятий, учреждений и организаций в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Статья 28. Муниципальный заказ

Органы местного самоуправления вправе выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории муниципального образования, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг, необходимых для удовлетворения бытовых и социально-культурных потребностей населения соответствующей территории, на выполнение других работ с использованием предусмотренных для этого собственных материальных и финансовых средств.

Статья 29. Внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном федеральным законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность.

Статья 30. Местные бюджеты

К местным бюджетам относятся бюджеты муниципальных образований. Формирование, утверждение и исполнение местных бюджетов, контроль за их исполнением осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

В местных бюджетах могут быть предусмотрены в качестве составной части сметы расходов отдельных населенных пунктов и территорий, не являющихся муниципальными образованиями.

Статья 31. Доходы и расходы местных бюджетов

В доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов области в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами области, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законодательством Российской Федерации и области и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления самостоятельно определяют направления использования и расходования бюджетных средств, используют, в пределах предоставленных им полномочий, доходы местного бюджета, полученные дополнительно в ходе его исполнения. Сумма превышения доходов над расходами местных бюджетов по результатам отчетного года не подлежит изъятию органами государственной власти.

В доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий области.

Контроль за правильным целевым использованием денежных средств, переданных органами государственной власти, осуществляют органы государственной власти Российской Федерации и области.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти области в соответствии с законодательством Российской Федерации и области обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Минимально необходимые расходы местных бюджетов устанавливаются законами области на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Доходная часть минимальных местных бюджетов обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом области доходных источников. В случаях, если доходная часть минимального местного бюджета путем не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти области передают органам местного самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета области, при этом свободные переходящие остатки местных бюджетов предыдущего года в расчет не принимаются.

Органы местного самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы местных бюджетов федеральными органами государственной власти, органами государственной власти области отчислений от федеральных налогов и налогов области.

Показатели финансовой и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и организаций подлежат учету органами государственной статистики в установленном порядке.

Статья 32. Финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления

1. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются соответственно в федеральном бюджете, в бюджете области.

2. Увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти области, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации

определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах, переданных им в качестве компенсации средств.

Статья 33. Местные налоги и сборы

1. Местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате устанавливаются представительными органами местного самоуправления самостоятельно.

2. Население непосредственно путем местного референдума, на собраниях (сходах) граждан или представительные органы местного самоуправления с учетом мнения населения могут предусматривать разовое добровольное внесение жителями средств для финансирования решения вопросов местного значения.

Статья 34. Право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами области получают плату, в том числе в натуральной форме, от пользователей природными ресурсами, которые добываются на территории муниципального образования.

Статья 35. Муниципальные внебюджетные фонды

Представительные органы местного самоуправления вправе образовывать целевые внебюджетные фонды в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Статья 36. Участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях

Органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения.

Глава VI. Гарантии местного самоуправления

Статья 37. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Решения органов местного самоуправления и должностных лиц мест-

ного самоуправления, принятые в пределах их полномочий не могут быть отменены органами государственной власти, а также другими органами местного самоуправления. Они могут быть отменены лишь органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

За неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов местного самоуправления должностные лица и граждане несут административную ответственность в виде штрафа от 5-кратной до 20-кратной величины минимальной заработной платы, налагаемого в судебном порядке.

Статья 38. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

1. Обращения органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены. О результатах рассмотрения должен быть дан мотивированный ответ в срок, установленный законодательством.

2. Представительные органы местного самоуправления обладают правом законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе области.

Статья 39. Судебная защита местного самоуправления

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления вправе предъявлять в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Предприятия, учреждения, организации, общественные объединения, их должностные лица, граждане несут перед органами местного самоуправления ответственность, в том числе имущественную, возмещают ущерб, причиненный их действиями или бездействием в порядке, установленном законодательством.

Глава VII. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью

Статья 40. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением наступает в случае утраты доверия со стороны населения и реализуется через выражение недоверия,

право отзыва депутатов представительного органа и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законодательством области.

Порядок и условия ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц перед населением устанавливаются Уставом муниципального образования.

Статья 41. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством

1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, устава области, федеральных законов, законов области, устава муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответствующими органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

3. В случае нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами местного самоуправления Конституции Российской Федерации, устава области, федеральных законов, законов области, устава муниципального образования законодательный (представительный) орган государственной власти области может обратиться в областной суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, уставу области, федеральным законам, законам области, уставу муниципального образования.

Заключение суда о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, уставу области, федеральным законам, законам области, уставу муниципального образования является основанием для рассмотрения законодательным (представительным) органом государственной власти области вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и одновременное назначение новых выборов осуществляются законом области.

Статья 42. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за исполнением федеральных законов, Устава области и уставов муниципальных образований органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления.

Глава VIII. Заключительные и переходные положения

Статья 43. О вступлении в силу настоящего закона области

Настоящий закон области вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 44. Проведение выборов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления

До принятия уставов муниципальных образований наименование представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц — глав муниципальных образований, а также численность представительных органов устанавливается законодательным (представительным) органом области с учетом предложений глав местного самоуправления (местных администраций) районов и городов.

Статья 45. О полномочиях глав муниципальных образований, избранных до вступления в силу Уставов муниципаль- ных образований

Главы муниципальных образований, избранные 17 декабря 1995 г. возглавляют и организуют работу соответствующих представительных органов местного самоуправления до вступления в силу Уставов муниципальных образований.

О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области

**Закон Вологодской области
от 13 декабря 1995 г.**

(Нормативный фонд Вологодской областной Думы)

Статья 1. Предмет регулирования закона

Настоящий закон устанавливает порядок осуществления права законодательной инициативы органами местного самоуправления Вологодской области.

Статья 2. Право законодательной инициативы органов местного самоуправления в Вологодской области

Органы местного самоуправления в Вологодской области в соответствии с Уставом области обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Вологодской области по вопросам, отнесенным действующим законодательством к ведению Законодательного Собрания области и требующим законодательного (нормативного) регулирования.

Статья 3. Субъект права законодательной инициативы

Субъектом права законодательной инициативы является представительный орган местного самоуправления муниципальных образований, указанных в статье 6 Устава Вологодской области.

Статья 4. Разработка и внесение законопроектов на рассмотрение органов местного самоуправления

1. Правом разработки и внесения законопроектов на рассмотрение органов местного самоуправления, наделенных правом законодательной инициативы в соответствии с настоящим законом, обладают: глава муниципального образования, местная администрация, депутаты представительного органа местного самоуправления и их группы, граждане и их группы и объединения.

2. Порядок внесения законопроектов на рассмотрение представительного органа местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования.

Статья 5. Решение органов местного самоуправления о внесении законопроектов в Законодательное Собрание области

1. По результатам рассмотрения представленного законопроекта представительный орган местного самоуправления принимает одно из следующих решений:

о внесении законопроекта в Законодательное Собрание области;
о доработке законопроекта и внесении его на повторное рассмотрение;
об отказе о внесении законопроекта в Законодательное Собрание области.

2. В случае повторного рассмотрения законопроекта представительный орган местного самоуправления принимает одно из следующих решений:

о внесении законопроекта в Законодательное Собрание области;
об отказе о внесении законопроекта в Законодательное Собрание области.

Статья 6. Внесение законопроектов в Законодательное Собрание области

1. От имени органов местного самоуправления подготовленный законопроект в Законодательном Собрании области представляется уполномоченным представителем.

2. Законопроект и сопроводительные документы к нему направляются в Законодательное Собрание области.

Статья 7. Внесение органами местного самоуправления поправок к рассматриваемым Законодательным Собранием области законопроектам

1. Органы местного самоуправления обладают правом внесения поправок к рассматриваемым Законодательным Собранием области законопроектам.

2. Подготовка поправок и принятие решения о внесении их в Законодательное Собрание области осуществляются в порядке, установленном статьями 4 и 5 настоящего закона для подготовки и принятия решений о внесении законопроектов.

3. Поправки к рассматриваемым Законодательным Собранием области законопроектам направляются главой муниципального образования в Законодательное Собрание области.

Статья 8. Требования к документам, представляемым органами местного самоуправления в Законодательное Собрание области в порядке законодательной инициативы

1. При внесении органами местного самоуправления законопроектов в Законодательное Собрание области должны быть представлены:

сопроводительное письмо;
решение представительного органа местного самоуправления о внесении законопроекта;
текст законопроекта.

2. Поправки к рассматриваемым Законодательным Собранием области законопроектам вносятся в виде таблиц поправок, в которых содержатся

ся текст статьи, в которую вносится поправка, либо указание на необходимость исключения статьи или включения новой статьи, содержание вносимой поправки или текст вновь предлагаемой статьи.

Статья 9. Рассмотрение Законодательным Собранием области законопроектов и поправок, вносимых органами местного самоуправления

1. От имени органов местного самоуправления законопроект представляет председатель представительного органа муниципального образования или уполномоченный этими органами представитель, имеющий решение соответствующих органов о своих полномочиях по представлению законопроекта.

2. Поправки направляются органами местного самоуправления в Законодательное Собрание области в письменном виде и представляются докладчиком по законопроекту.

3. Обсуждение и принятие решений по законопроектам и поправкам, вносимым органами местного самоуправления, осуществляются в общем порядке законодательной деятельности, предусмотренном Регламентом Законодательного Собрания области.

Статья 10. Вступление настоящего закона в силу

Настоящий закон вступает в силу с момента его опубликования.

Устав города Ярославля

(Нормативный фонд Ярославской городской Думы)

Раздел I. Общие положения

Статья 1. Настоящий Устав в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами Ярославской области определяет правовые, экономические и финансовые основы городского самоуправления, устанавливает порядок деятельности и полномочия органов и должностных лиц городского самоуправления, а также закрепляет иные положения по организации городского самоуправления.

Раздел II. Город Ярославль — муниципальное образование

Статья 2. Город Ярославль является муниципальным образованием Ярославской области и ее административным центром.

Статья 3. Территория г. Ярославля включает в себя поверхность суши и поверхность вод внутри сухопутных границ города. Описание границ г. Ярославля, включая картографические материалы, является документом, фиксирующим границы города и составляет неотъемлемую часть настоящего Устава.

Изменение границ города Ярославля без учета мнения населения, выраженного путем городского референдума, не допускается.

Статья 4. Городское самоуправление осуществляется в границах города Ярославля. Город Ярославль не имеет в своем составе внутригородских муниципальных образований.

Город Ярославль делится на 6 территориальных районов: Дзержинский, Заволжский, Кировский, Краснопереконский, Ленинский и Фрунзенский, которые не являются муниципальными образованиями.

Установление и изменение границ территориальных районов в городе Ярославле производится муниципалитетом города.

Статья 5. Городское самоуправление — признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы городского самоуправления вопросов городского значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных традиций.

Городское самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом и законами Ярославской области, настоящим уставом.

Статья 6. Городское самоуправление осуществляется в городе Ярославле гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через органы городского самоуправления, а также органы территориального общественного самоуправления и другие формы участия населения в осуществлении городского самоуправления.

Статья 7. Деятельность по осуществлению городского самоуправления возглавляет выборное должностное лицо городского самоуправления — Глава города.

Глава города имеет наименование — мэр города Ярославля.

Статья 8. Органами городского самоуправления города Ярославля являются Собрание представителей и Администрация города.

Собрание представителей имеет наименование — муниципалитет города Ярославля.

Администрация города имеет наименование — мэрия города Ярославля.

Органы городского самоуправления являются юридическими лицами.

Раздел III. Предметы ведения городского самоуправления

Статья 9. В ведении города Ярославля находятся вопросы городского значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы городского самоуправления.

Статья 10. К вопросам городского значения относятся:

- 1) принятие и изменение устава города, контроль за его соблюдением;
- 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью;
- 3) городские финансы, формирование, утверждение и исполнение городского бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов городского значения;
- 4) комплексное социально-экономическое развитие города;
- 5) содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений;
- 6) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего, среднего (полного) общего, дополнительно и профессионального образования;
- 7) организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения, развитие муниципальной аптечной сети;
- 8) охрана общественного порядка, организация и содержание муниципальных органов охраны общественного порядка, осуществление контроля за их деятельностью;
- 9) регулирование планировки и застройки территорий города;
- 10) создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- 11) контроль за использованием земель на территории города;
- 12) регулирование использования водных объектов городского значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений городского значения;

13) организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо, тепло- и водоснабжения и канализации;

14) организация снабжения населения и муниципальных учреждений топливом;

15) муниципальное дорожное строительство и содержание дорог городского значения;

16) благоустройство и озеленение территории города;

17) организация сбора, утилизации и переработки бытовых отходов;

18) организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;

19) организация и содержание муниципальных архивов;

20) организация транспортного обслуживания населения и муниципальных учреждений, обеспечение населения услугами связи;

21) создание условий для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания и бытового обслуживания;

22) создание условий для деятельности учреждений культуры в городе;

23) сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;

24) организация и содержание муниципальной информационной службы;

25) создание условий для деятельности средств массовой информации города;

26) создание условий для организации зрелищных мероприятий;

27) создание условий для развития физической культуры и спорта в городе;

28) обеспечение социальной поддержки и содействие занятости населения;

29) участие в охране окружающей среды на территории города;

30) обеспечение противопожарной безопасности в городе, организация муниципальной пожарной службы.

Город вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам городского значения законами Ярославской области, а также вопросы не исключенные из его ведения и не отнесенные к ведению органов государственной власти.

Статья 11. Наделение органов городского самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами Ярославской области с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств.

Раздел IV. Участие населения в городском самоуправлении

Статья 12. Лица, законно находящиеся на территории города Ярославля и зарегистрированные в установленном порядке по месту их жительства, признаются его жителями.

Статья 13. Все полномочия по осуществлению городского самоуправления принадлежат жителям города, имеющим гражданство Российской Федерации.

Граждане, указанные в части первой настоящей статьи, имеют равные права на осуществление городского самоуправления как непосредственно, так и через своих представителей, независимо от пола, расы, на-

циональности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Статья 14. Высшим непосредственным выражением воли жителей города являются референдум города и муниципальные выборы.

Статья 15. Право участвовать в городском референдуме и в муниципальных выборах принадлежит избирателям города.

Избирателями города являются его жители, имеющие гражданство Российской Федерации и достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Не имеют право участвовать в референдуме города, избирать и быть избранными в органы городского самоуправления лица, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Статья 16. Избиратели участвуют в городском референдуме и муниципальных выборах непосредственно и на добровольной основе.

Голосование осуществляется тайно, контроль за волеизъявлением избирателей не допускается.

Статья 17. Жители города вправе решать на городском референдуме любые вопросы, относящиеся к ведению городского самоуправления. Городской референдум проводится на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. На городской референдум не могут выноситься вопросы о бюджете, налогах, чрезвычайных и срочных мерах по обеспечению общественного порядка, здоровья и безопасности населения.

Статья 18. Правовой акт о проведении городского референдума принимает муниципалитет города Ярославля по собственной инициативе или по требованию не менее сорока тысяч избирателей города.

Статья 19. Городской референдум считается состоявшимся, если в нем приняли участие не менее двадцати пяти процентов избирателей города.

Решение считается принятым, если за него проголосовали более половины от числа избирателей города, принявших участие в голосовании.

Решения, принятые на городском референдуме, вступают в силу после официального опубликования итогов референдума, если иное не предусмотрено в самом решении.

Статья 20. Принятое на городском референдуме решение может быть отменено или изменено только городским референдумом, если действующим законодательством не установлено иное, либо в самом решении предусмотрено особый порядок его отмены или изменения.

Статья 21. Решение, принятое на городском референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами городского самоуправления.

Если для его реализации требуется издание правового акта, орган, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан принять такой акт.

Статья 22. В случае, если городской референдум не состоялся или решение по вынесенному на городской референдум вопросу не принято, повторно на городской референдум указанный вопрос не может выноситься ранее, чем через два года.

Статья 23. Порядок проведения городского референдума устанавливается муниципалитетом города в соответствии с законом Ярославской области.

Статья 24. Выборы депутатов муниципалитета города, мэра города осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законом Ярославской области.

Статья 25. Территориальное общественное самоуправление — самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории города (район, микрорайон, квартал, улица, двор и другие территории) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах городского значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления. Система территориального общественного самоуправления включает в себя собрания, конференции, органы территориального общественного самоуправления. Территории, на которых действуют органы территориального общественного самоуправления, устанавливаются муниципалитетом города по предложению инициативной группы жителей.

Статья 26. Собрания, конференции жителей созываются муниципалитетом города и органами территориального общественного самоуправления по мере необходимости по инициативе жителей соответствующих территорий (район, микрорайон, квартал, улица, двор и другие территории).

В собраниях, конференциях принимают участие жители, достигшие 16 лет.

Статья 27. К компетенции собраний, конференций жителей относятся следующие вопросы:

- избрание органов территориального общественного самоуправления и принятие положений (уставов) о них;
- утверждение программ деятельности органов территориального общественного самоуправления по социально-экономическому развитию соответствующей территории и отчетов об их выполнении;
- решение других вопросов, относящихся к компетенции органов территориального общественного самоуправления, затрагивающих интересы населения соответствующей территории.

Решения собраний, конференций жителей принимаются простым большинством голосов от числа жителей, принявших участие в собрании, конференции.

Статья 28. Собрания жителей по выборам органов территориального общественного самоуправления правомочны, если в них принимает участие не менее половины жителей соответствующей территории, а конференции — при участии не менее двух третей представителей жителей соответствующей территории.

Статья 29. Решения, принятые на собраниях, конференциях жителей, обязательны для рассмотрения органами и должностными лицами городского самоуправления, а также органами территориального общественного самоуправления.

Статья 30. Порядок проведения собраний, конференций жителей устанавливается муниципалитетом города в соответствии с законами Ярославской области.

Статья 31. Органы территориального общественного самоуправления создаются по инициативе жителей на основе их добровольного волеизъявления. В состав органов территориального общественного самоуправления могут быть избраны жители города, обладающие избирательным правом.

Статья 32. Выборы органов территориального общественного самоуправления могут проводиться на собраниях, конференциях жителей, а также на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по избирательным участкам на срок полномочий муниципалитета города.

Собрания жителей вправе установить и другой срок полномочий органов территориального общественного самоуправления.

Статья 33. Муниципалитет города по предложению инициативных групп жителей согласовывает порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов территориального общественного самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам образует из числа жителей избирательные комиссии и согласовывает порядок выдвижения кандидатов.

Статья 34. Подготовка и проведение выборов органов территориального общественного самоуправления осуществляются открыто и гласно. Расходы, связанные с подготовкой и проведением выборов, производятся за счет городского бюджета по решению муниципалитета города.

Статья 35. Выборы органов территориального общественного самоуправления по избирательным участкам признаются состоявшимися, если в них приняли участие не менее половины избирателей, внесенных в списки. Избранными в состав органов общественного самоуправления считаются жители, получившие большинство голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

Статья 36. Компетенция органов территориального общественного самоуправления определяется их положениями (уставами).

Статья 37. Муниципалитет и мэрия города могут устанавливать сферы совместного ведения с органами территориального общественного самоуправления по согласованию с ними, а также перечень вопросов, решения по которым не могут быть приняты без согласования с органами территориального общественного самоуправления.

Статья 38. Органы территориального общественного самоуправления могут наделяться правами юридического лица с момента их регистрации мэрией города. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Статья 39. Муниципалитет и мэрия города содействуют органам территориального общественного самоуправления в осуществлении их полномочий.

Статья 40. Органы территориального общественного самоуправления вправе участвовать в заседаниях муниципалитета при рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы.

Статья 41. Полномочия органа территориального общественного самоуправления прекращаются досрочно в случаях:

а) неоднократного нарушения законодательства. Решение о досрочном прекращении полномочий органа территориального общественного самоуправления принимается муниципалитетом города;

б) самороспуска.

Статья 42. Правовыми актами муниципалитета города в соответствии с законами Ярославской области могут быть установлены дополнительные гарантии осуществления территориального общественного самоуправления.

Статья 43. Жители города имеют право на правотворческую инициативу в вопросах городского значения.

Предложения в порядке правотворческой инициативы могут вноситься от имени не менее десяти тысяч избирателей города.

Предложения, оформленные в порядке правотворческой инициативы должны быть рассмотрены органами городского самоуправления и мэром города не позднее одного месяца со дня их регистрации.

Проекты правовых актов по указанным вопросам, внесенные населением в органы городского самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию).

Статья 44. Жители города имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы городского самоуправления и к должностным лицам городского самоуправления.

Органы городского самоуправления и должностные лица городского самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

Ответственность за нарушение сроков и порядка ответа на обращения граждан в органы городского самоуправления и к должностным лицам городского самоуправления устанавливается федеральным законом, законом Ярославской области.

Статья 45. Органы городского самоуправления и должностные лица городского самоуправления обязаны обеспечить жителям города возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина, а также возможность получения гражданами и другой полной и достоверной информации о деятельности органов городского самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

Статья 46. Наряду с предусмотренными настоящим Уставом формами участия населения в осуществлении городского самоуправления жители города вправе участвовать в осуществлении городского самоуправления

ния в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам, законам Ярославской области.

Раздел V. Муниципалитет города Ярославля

Статья 47. Муниципалитет города Ярославля — представительный орган городского самоуправления, состоит из 23 депутатов.

Муниципалитет города избирается сроком на 4 года.

Статья 48. Депутатом муниципалитета может быть избрано лицо, являющееся избирателем города.

Статья 49. Полномочия депутата муниципалитета города начинаются со дня его избрания и прекращаются с момента начала работы представительного органа нового состава.

Статья 50. Очередные выборы депутатов муниципалитета города назначаются не позднее четвертого воскресенья марта по истечении четырех лет с даты выборов депутатов муниципалитета города предыдущего состава, если иное не установлено федеральным законом или законом Ярославской области.

Выборы должны быть проведены не позднее чем за тридцать дней до истечения срока полномочий предыдущего состава муниципалитета города.

Дата выборов депутатов муниципалитета города назначается мэром города Ярославля.

Статья 51. Депутату муниципалитета города гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

Статус депутата и ограничения, связанные со статусом устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законом Ярославской области.

Статья 52. Депутаты муниципалитета на территории города не могут быть задержаны (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнуты обыску по месту жительства или работы, арестованы, привлечены к уголовной ответственности без согласия прокурора Ярославской области.

Статья 53. Депутаты муниципалитета города могут приостанавливать свои трудовые отношения с предприятиями, организациями, учреждениями на основании решения муниципалитета города.

Социальные гарантии, связанные с осуществлением депутатами полномочий на постоянной основе, устанавливаются законом Ярославской области.

Статья 54. Муниципалитет города собирается на свое первое заседание на двадцать пятый день после избрания.

Заседание муниципалитета города проводится в случае избрания не менее двух третей от установленного числа депутатов муниципалитета города.

С начала работы муниципалитета города нового состава полномочия муниципалитета предыдущего состава прекращаются.

Статья 55. Период между двумя заседаниями муниципалитета города не может быть более 60 дней. Заседания муниципалитета города проводятся открыто. В случаях, предусмотренных правовыми актами муниципалитета города, могут проводиться закрытые заседания.

Статья 56. Мэр города входит в состав муниципалитета города с правом решающего голоса и председательствует на его заседаниях.

Статья 57. Из числа депутатов муниципалитет города тайным голосованием избирает секретаря муниципалитета.

В компетенции секретаря муниципалитета находятся вопросы организации работы муниципалитета города.

По решению муниципалитета секретарь муниципалитета может быть избран на весь срок полномочий муниципалитета города, либо на иной срок, установленный муниципалитетом города.

Статья 58. Из числа депутатов муниципалитет города образует комиссию.

Муниципалитет города не вправе передавать свои полномочия секретарю муниципалитета города, комиссии муниципалитета города, отдельному депутату или группе депутатов.

Статья 59. Муниципалитет города реализует свои полномочия исключительно путем принятия правовых актов в виде решений.

Статья 60. Порядок работы муниципалитета определяется его регламентом.

Статья 61. В исключительном ведении муниципалитета города Ярославля находятся:

1) принятие общеобязательных правил по предметам ведения городского самоуправления города:

а) установление порядка предоставления налоговых льгот;

б) установление порядка выпуска и размещения лотерей и займов;

в) определение в соответствии с земельным законодательством порядка предоставления и изъятия земельных участков, распоряжения земельными участками на территории города, а также установление условий использования земель в границах города;

г) решение в соответствии с законодательством вопросов территориального устройства города;

д) определение условий и порядка приватизации муниципальных предприятий, муниципального имущества;

е) утверждение в соответствии с законодательством правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставления жилых помещений;

ж) объявление природных и иных объектов местного значения, представляющих собой экологическую, историческую или научную ценность, памятниками природы, истории и культуры, определение правил их охраны и использования;

з) определение за счет собственных средств дополнительных льгот и преимуществ для граждан, проживающих на территории города; утверждение городских социальных программ;

и) назначает выборы мэра города;

- к) досрочное прекращение полномочий депутатов муниципалитета в случаях, предусмотренных законодательством;
- л) установление порядка сбора подписей и проведения голосования об отзыве депутата муниципалитета города и мэра города;
- м) защита прав депутатов;
- н) избрание и освобождение от должности секретаря муниципалитета города;
- о) образование и упразднение постоянных и других комиссий, изменение их состава;
- п) принятие регламента муниципалитета, внесение в него изменений;
- р) согласование кандидатуры на должность первого заместителя мэра города и глав территориальных администраций мэрии;
- 2) внесение изменений и дополнений в Устав города в порядке, определенном положениями настоящего Устава, контроль за его соблюдением;
- 3) утверждение бюджета города и отчета о его исполнении;
- 4) принятие планов и программ социально-экономического развития города, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) установление (отмена) местных налогов или сборов;
- 6) принятие решения о проведении голосования об отзыве депутата муниципалитета города и мэра города;
- 7) контроль за деятельностью мэрии города.

Статья 62. К полномочиям муниципалитета города относится:

- 1) образование внебюджетных и валютных фондов, утверждение положения о них;
- 2) установление правил использования природных ресурсов на территории города в соответствии с законодательством;
- 3) определение порядка выпуска муниципальных займов, получения и выдачи кредитов, создания муниципальных банков и иных финансово-кредитных учреждений;
- 4) регулирование в соответствии с законодательством цен и тарифов на товары и услуги, производимые и оказываемые муниципальными предприятиями;
- 5) установление в соответствии с законодательством порядка назначения на должность и освобождения от нее руководителей муниципальных предприятий, учреждений, организаций;
- 6) установление в соответствии с законодательством порядка передачи и продажи жилья в собственность граждан и организаций, сдачи жилья в аренду;
- 7) установление порядка признания муниципальных жилых домов и жилых помещений непригодными для постоянного проживания и порядка перевода жилых домов и жилых помещений муниципального фонда в нежилые;
- 8) установление порядка использования нежилых помещений и распоряжения ими;
- 9) установление в соответствии с законодательством правил торговли и обслуживания населения на территории города;
- 10) определение в соответствии с законодательством льгот и преимуществ, в том числе налоговых, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности;
- 11) утверждение генерального плана развития города и правил его застройки;

12) запрещение на основании заключения Государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации и Министерства экологии и природных ресурсов Российской Федерации проведения на территории города мероприятий, которые могут вызвать неблагоприятные экологические изменения, изменения демографической ситуации или другие негативные последствия;

13) установление правил пользования водозаборными сооружениями, предназначенными для удовлетворения нужд населения, а также зон санитарной охраны водных объектов в соответствии с требованиями санитарных норм;

14) учреждение собственных средств массовой информации;

15) предъявление в случаях, предусмотренных законодательством, в суд или арбитражный суд исков о признании недействительными нарушающих права местного самоуправления актов органов государственной власти, государственных должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций;

16) принятие решения о проведении городского референдума;

17) установление порядка проведения собрания жителей города в соответствии с законами Ярославской области;

18) созывает по инициативе жителей города собрания жителей;

19) по предложению инициативных групп жителей согласовывает порядок, нормы представительства и сроки проведения выборов органов территориального общественного самоуправления, а при проведении прямых выборов по избирательным участкам образует из числа жителей избирательные комиссии и согласовывает порядок выдвижения кандидатов;

20) принятие решений о передаче отдельных полномочий мэру города, за исключением вопросов, отнесенных законодательством и настоящим Уставом к исключительному ведению муниципалитета города;

21) ратификация договоров, заключаемых мэрией города с юридическими, физическими лицами на сумму свыше ста тысяч минимальных размеров оплаты труда, установленных в Российской Федерации;

22) введение символов, наград и почетных званий города.

Муниципалитет города может рассматривать и решать по представлению мэра города вопросы, отнесенные к ведению мэрии города.

Статья 63. Решения муниципалитета города считаются принятыми, если за них проголосовало большинство от состава муниципалитета города.

Решение муниципалитета города о внесении изменений и дополнений в Устав города принимается большинством не менее двух третей состава муниципалитета.

Статья 64. С момента досрочного прекращения полномочий мэра города и до вступления в должность нового мэра города не могут быть внесены изменения и дополнения в Устав города, а также приняты решения муниципалитета города о введении (отмене) местных налогов и сборов в городе.

Статья 65. Право внесения проектов решений в муниципалитет города принадлежит:

- депутатам и комиссиям муниципалитета города;
- мэру города.

Проекты решений муниципалитета по вопросам введения (отмены) налогов и сборов, освобождения от их уплаты, об установлении и измене-

нии финансовых обязательств города, установления размера расходов, покрываемых за счет городского бюджета, могут быть рассмотрены муниципалитетом города только при наличии заключения мэра города.

Заключения мэра города по проектам решений муниципалитета города, указанным в части второй настоящей статьи, должны быть даны в течение 30 дней со дня поступления официального запроса.

Статья 66. Принятое муниципалитетом города решение в течение семи дней направляется мэру города для подписания.

Мэр города в течение семи дней подписывает принятое решение муниципалитета, либо отклоняет его.

Отклоненное решение муниципалитета с обоснованием мотивов отклонения или поправками направляется мэром города для повторного рассмотрения на заседании муниципалитета. Если при повторном рассмотрении за решение муниципалитета в ранее принятой редакции проголосуют не менее двух третей от состава муниципалитета города, то оно подлежит подписанию и опубликованию мэром города в течение трех дней.

В случаях отсутствия мэра города принятое муниципалитетом решение подписывает первый заместитель мэра города и секретарь муниципалитета.

Статья 67. Решения муниципалитета города вступают в силу с момента официального опубликования, если иное не установлено в самом решении.

Решение муниципалитета города или его часть утрачивают силу с момента вступления в силу решения муниципалитета города о его отмене или изменении, либо с момента вступления в силу решения суда о признании решения муниципалитета (или его части) не соответствующим нормам федеральных законов, законам Ярославской области или настоящему Уставу города.

Ущерб, нанесенный физическим и юридическим лицам в силу применения неправомерно принятого решения муниципалитета города, подлежит возмещению на основании решения суда из средств бюджета города.

Статья 68. Полномочия муниципалитета города могут быть прекращены досрочно:

- по решению муниципалитета города;
- в результате референдума города, если более половины избирателей, включенных в списки избирателей, проголосуют за досрочное прекращение полномочий муниципалитета города;
- в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Решение муниципалитета города о досрочном прекращении своих полномочий принимается большинством в две трети голосов от состава муниципалитета города.

Статья 69. Досрочное прекращение полномочий муниципалитета города влечет прекращение полномочий депутатов муниципалитета города.

Дата проведения выборов депутатов муниципалитета нового созыва назначается мэром города не позднее двух месяцев со дня принятия решения о досрочном прекращении полномочий муниципалитета города.

Статья 70. Полномочия депутата муниципалитета прекращаются досрочно в случаях:

- утраты гражданства Российской Федерации;

- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении депутата муниципалитета города;
- признания гражданина, являющегося депутатом муниципалитета города, недееспособным;
- объявления гражданина, являющегося депутатом муниципалитета города, умершим решением суда, вступившим в законную силу;
- смерти лица, являющегося депутатом муниципалитета города;
- отзыва.

Полномочия депутата муниципалитета города могут быть прекращены досрочно также в случае избрания или назначения на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением соответствующих полномочий или по личному заявлению депутата.

Полномочия депутата муниципалитета города прекращаются немедленно после наступления указанных в настоящей статье обстоятельств.

Статья 71. В случае досрочного прекращения полномочий депутата муниципалитета, городская избирательная комиссия в течение одного месяца со дня досрочного прекращения полномочий депутата, назначает дополнительные выборы.

Раздел VI. Мэр города Ярославля

Статья 72. Мэр города Ярославля — выборное должностное лицо, возглавляющее деятельность по осуществлению городского самоуправления на территории города.

Мэр города подотчетен населению города непосредственно и муниципалитету города.

Статья 73. Мэр города избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в порядке, установленном федеральными законами и законом Ярославской области.

Срок полномочий мэра города составляет 4 года с момента избрания.

Статья 74. Мэром города может быть избрано лицо, являющееся избирателем города, возраст которого на дату голосования составляет не менее 21 года.

Очередные выборы мэра города назначаются не позже четвертого воскресенья декабря по истечении четырех лет со дня предыдущих выборов мэра города.

Выборы должны быть проведены не позднее чем за тридцать дней до истечения срока полномочий мэра города.

Статья 75. Полномочия мэра города начинаются со дня вступления его в должность и прекращаются в день вступления в должность вновь избранного мэра города.

Мэр города вступает в должность на 25 день со дня официального объявления городской избирательной комиссии о результатах выбора мэра.

Статья 76. Мэр города представляет город во взаимоотношениях с Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, Правительством Ярославской области, органами и должностными лицами других муниципальных обра-

зований, полномочными представителями иностранных государств, с населением, трудовыми коллективами, органами территориального общественного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями, общественными объединениями.

Статья 77. Мэру города гарантируются условия для беспрепятственного и эффективного осуществления полномочий, защита прав, чести и достоинства.

Статус мэра города и ограничения, связанные со статусом, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законом, законом Ярославской области.

Статья 78. Мэр города на территории города не может быть задержан (за исключением случаев задержания на месте преступления), подвергнут обыску по месту жительства или работы, арестован, привлечен к уголовной ответственности без согласия прокурора Ярославской области.

Статья 79. Мэр города осуществляет следующие полномочия:

- 1) возглавляет деятельность по осуществлению городского самоуправления;
- 2) председательствует на заседаниях муниципалитета города;
- 3) вносит проекты решений в муниципалитет города;
- 4) подписывает решения муниципалитета города;
- 5) назначает выборы депутатов муниципалитета города;
- 6) ежегодно направляет в муниципалитет города отчет о постаптейном исполнении бюджета города;
- 7) ежегодно направляет муниципалитету города послание о социально-экономическом положении г.Ярославля;
- 8) ежегодно публикует данные: о состоянии здоровья населения, о состоянии природной среды города и использовании природных ресурсов города в хозяйственных целях, о состоянии законности и правопорядка в городе и другие данные в соответствии с законодательством;
- 9) руководит деятельностью мэрии города;
- 10) разрабатывает схему управления отраслями городского хозяйства, социальной сферы, а также организации охраны общественного порядка и прав граждан;
- 11) определяет структуру и порядок формирования мэрии города;
- 12) определяет функции и полномочия территориальных администраций и других структурных подразделений мэрии;
- 13) осуществляет в пределах своей компетенции общее руководство органами и структурными подразделениями мэрии и учреждениями, состоящими на городском бюджете, а также полномочия по управлению предприятиями, находящимися в муниципальной собственности;
- 14) представляет на согласование муниципалитета города кандидатуру первого заместителя мэра города и глав территориальных администраций мэрии города;
- 15) определяет штаты, организует работу с кадрами, их аттестацию, принимает меры по повышению квалификации работников;
- 16) назначает на должность и освобождает от нее руководителей структурных подразделений и иных должностных лиц мэрии города, заключает трудовые контракты с работниками мэрии;
- 17) организует и контролирует в пределах своей компетенции выполнение решений муниципалитета, собственных правовых актов всеми госу-

дарственными органами и общественными объединениями, предприятиями, организациями и учреждениями, находящимися на территории города;

18) заключает договоры и соглашения с государственными органами и общественными объединениями, предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе зарубежными;

19) организует прием граждан, рассмотрение заявлений, предложений и жалоб граждан, принятие по ним решений;

20) открывает и закрывает счета в банковских учреждениях, распоряжается средствами мэрии, подписывает финансовые документы;

21) представляет к награждению наградами города и присуждению почетных званий города;

22) осуществляет иные полномочия в соответствии с законами Российской Федерации, Ярославской области и настоящим Уставом.

Мэр города осуществляет свои полномочия на принципах единоначалия.

Мэр города ответственен за осуществление полномочий, установленных законодательством и настоящим Уставом для мэрии города и вправе решать по представлению муниципалитета города вопросы, отнесенные к ведению муниципалитета города.

Статья 80. Мэр города в пределах своих полномочий, а также во исполнение законов Российской Федерации, Указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, законов Ярославской области издает правовые акты в виде постановлений, а по вопросам внутренней деятельности мэрии — распоряжения.

Статья 81. Постановления мэра города вступают в силу с момента их официального опубликования, если иное не установлено в самом постановлении.

Постановление мэра города или его часть утрачивают силу с момента вступления в силу постановления мэра города о его отмене или изменении, либо с момента вступления в силу решения суда о признании постановления мэра города (или его части) не соответствующим нормам законов Российской Федерации, Ярославской области или Уставу города.

Ущерб, нанесенный физическим и юридическим лицам в силу применения неправомерно принятого постановления мэра города подлежит возмещению на основании решения суда из средств бюджета города.

Статья 82. Право внесения проектов постановлений мэра города принадлежит:

- структурным подразделениям мэрии города;
- муниципальным предприятиям города;
- муниципалитету города.

Статья 83. Полномочия мэра города прекращаются досрочно в случае:

- утраты гражданства Российской Федерации;
- вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении мэра города;
- признания гражданина, являющегося мэром города, недееспособным;
- объявления гражданина, являющегося мэром города, умершим решением суда, вступившим в законную силу;
- смерти лица, находящегося на должности мэра города;
- отзыва.

Полномочия мэра города могут быть прекращены досрочно также в случае избрания или назначения на должность, занятие которой по закону несовместимо с выполнением соответствующих полномочий или по личному заявлению мэра города.

Полномочия мэра города прекращаются немедленно после наступления указанных в настоящей статье обстоятельств.

Дата проведения выборов мэра города назначается муниципалитетом города не позднее двух месяцев со дня досрочного прекращения полномочий мэра города.

Статья 84. Во всех случаях досрочного прекращения полномочий мэра города его полномочия исполняет первый заместитель мэра города. Первый заместитель мэра города при осуществлении полномочий мэра города не вправе:

- а) назначать на должность заместителей мэра;
- б) назначать руководителей структурных подразделений мэрии и утверждать положения о них;
- в) утверждать перечень структурных подразделений мэрии города.

Раздел VII. Мэрия города Ярославля

Статья 85. Мэрия города Ярославля осуществляет исполнительно-распорядительные функции по предметам ведения городского самоуправления.

Статья 86. Руководство деятельностью мэрии города осуществляет мэр города.

Статья 87. Мэр города образует структурные подразделения мэрии: — департаменты, управления, комитеты, отделы, осуществляющие отдельные полномочия по управлению отраслями городского хозяйства;

— территориальные администрации мэрии, осуществляющие исполнительно-распорядительные функции городского самоуправления в районах города в пределах, установленных мэром города.

Порядок формирования мэрии города, срок полномочий, подотчетность, вопросы организации и деятельности определяются мэром города в соответствии с законом Ярославской области.

Статья 88. Полномочия мэрии города:

— в области планирования, бюджета, финансов и учета:

1) разрабатывает и вносит на утверждение муниципалитета города проекты планов и программ социально-экономического развития города, бюджета, организует их исполнение;

2) получает от предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории города, необходимые сведения о проектах их планов и мероприятий, которые могут иметь экологические, демографические и иные последствия, затрагивающие интересы населения города, осуществляет обязательное для таких планов и мероприятий согласование;

3) вносит предложения по проектам планов социально-экономического развития территории и программ Ярославской области, а также по проектам планов предприятий, организаций, расположенных на территории города, по вопросам, связанным с удовлетворением потребностей населения, экономическим и социальным развитием города;

4) обеспечивает составление балансов: финансового, денежных доходов населения, трудовых ресурсов, земельного и других, необходимых для управления экономическим и социальным развитием города;

5) рассматривает планы размещения, развития и специализации предприятий и организаций различных форм собственности, дает по ним заключения и, в необходимых случаях, вносит свои предложения в органы государственной власти;

6) осуществляет в соответствии с законодательством контроль за состоянием учета и отчетности расположенных на территории города предприятий и организаций, оказывает содействие органам государственной статистики, предоставляет им и получает от них необходимые статистические данные.

— в области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с предприятиями, учреждениями и организациями на территории города

7) управляет муниципальной собственностью города, решает вопросы создания, приобретения, использования, аренды объектов муниципальной собственности, определяет условия и порядок создания муниципальных предприятий и учреждений; вносит предложения в муниципалитет города об отчуждении объектов муниципальной собственности;

8) в порядке, установленном муниципалитетом города, создает за счет имеющихся средств предприятия смешанной формы собственности;

9) осуществляет в соответствии с законодательством государственную регистрацию предприятий, организаций и учреждений, а также индивидуальных предпринимателей;

10) утверждает Уставы муниципальных предприятий, учреждений и организаций; заслушивает отчеты о их деятельности;

11) назначает и освобождает в порядке, установленном муниципалитетом города, руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

12) разрабатывает и вносит на рассмотрение муниципалитета города городские программы приватизации муниципальных предприятий и муниципального имущества;

13) содействует созданию на территории города предприятий различных форм собственности, занятых обслуживанием населения;

14) предоставляет в соответствии с законодательством и решениями муниципалитета города льготы и преимущества, в том числе налоговые, в целях стимулирования отдельных видов предпринимательской деятельности;

15) заключает с предприятиями, организациями, учреждениями, не находящимися в муниципальной собственности, а также с физическими лицами договоры о сотрудничестве в экономическом и социальном развитии города, на производство товаров народного потребления и иной продукции, оказание услуг;

16) размещает в порядке, установленном муниципалитетом города, предприятия, учреждения, организации на территории города;

17) приостанавливает строительство или эксплуатацию объектов в случае нарушения экологических, санитарных, строительных норм на территории города; ограничивает или запрещает использование питьевой воды в промышленных целях;

18) осуществляет в соответствии с законодательством лицензирование отдельных видов деятельности, а также квотирование поставляемой на экспорт продукции (товаров) предприятий и организаций, расположенных на территории города.

— в области ценообразования:

19) обеспечивает в соответствии с законодательством проведение единой политики цен в городе, организует и осуществляет контроль за правильностью цен, тарифов, наценок и скидок;

20) вносит на рассмотрение муниципалитета города предложения по дополнительной компенсации населению за счет средств городского бюджета расходов, связанных с приобретением некоторых видов товаров, а также оказанием услуг.

— в области использования земли и других природных ресурсов, охраны природы:

21) в соответствии с законодательством предоставляет и изымает в установленном порядке на основании генерального плана города и проектов планировки и застройки земельные участки в пределах городской черты, а также из других земель, переданных в ведение города, за исключением случаев, предусмотренных законодательством;

22) регистрирует права землевладения, землепользования, договоры на временное пользование земельными участками и договоры их аренды в соответствии с законодательством;

23) организует ведение земельного кадастра;

24) планирует использование земель, находящихся в ведении города;

25) организует разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки, планов земельно-хозяйственного устройства города;

26) взимает плату за землю;

27) осуществляет контроль за использованием и охраной земель;

28) защищает права собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;

29) организует проведение работ по землеустройству, дает заключения по планам землеустроительных работ, проводимых на территории города;

30) определяет условия проведения изыскательских работ на территории города;

31) осуществляет в соответствии с законодательством регулирование использования и охраны вод, лесов и недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира, других природных ресурсов на территории города;

32) предоставляет в пользование в установленном порядке водные ресурсы городского значения, разрешает в пределах своей компетенции споры о водопользовании, контролирует строительство и эксплуатацию сооружений водоснабжения;

33) предоставляет в установленном порядке земельные отводы для разработки месторождений полезных ископаемых, находящихся в ведении города; разрешает в пределах своей компетенции споры по вопросам пользования недрами;

34) обеспечивает проведение на территории города мероприятий по охране окружающей среды;

35) организует проведение на территории города гигиенических и санитарно-эпидемиологических мероприятий, а также обеспечивает соблюдение санитарных правил, норм и гигиенических нормативов;

36) организует проведение экологической экспертизы проектов и строящихся объектов, а также предприятий и хозяйственных организаций, загрязняющих воздушный и водный бассейны и не обеспечивающих функционирование очистных сооружений;

37) информирует население об экологической обстановке, принимает в случае стихийных бедствий и аварий меры по обеспечению безопасности населения; сообщает в соответствующие органы о действиях предприятий, учреждений, организаций, представляющих угрозу окружающей среде, нарушающих законодательство о природопользовании;

38) принимает в соответствии с законодательством решения о наложении штрафов за ущерб, причиненный природной среде.

— в области строительства, транспорта и связи:

39) организует подготовку генерального плана города и проекта планировки пригородной зоны, проектов детальной планировки и застройки районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов, проектов инженерных сооружений и благоустройства города; разрабатывает правила застройки города в соответствии с его генеральным планом и вносит их на утверждение муниципалитета города; осуществляет контроль за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения, организует экспертизу проектов;

40) выступает заказчиком на строительство и ремонт объектов социальной и производственной инфраструктуры, создаваемых за счет собственных средств или на основе долевого участия;

41) выдает разрешение на строительство на территории города всех объектов производственного назначения; приостанавливает строительство, осуществляемое с нарушением утвержденных проектов, планов и правил застройки;

42) утверждает акты о приемке в эксплуатацию законченных строительством объектов, расположенных на территории города;

43) привлекает на договорной основе предприятия, другие организации к участию в развитии мощностей строительной индустрии и промышленности строительных материалов для производства работ на территории города;

44) руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности, осуществляет контроль за работой иных транспортных предприятий и организаций, обслуживающих население города, утверждает маршруты и графики движения местного транспорта, привлекает на договорных началах к транспортному обслуживанию населения предприятия и организации, действующие на территории города; обеспечивает учет автомобилей и других видов механических транспортных средств в городе; организует и контролирует обслуживание пассажиров на вокзалах, пристанях и в аэропортах;

45) организует обеспечение населения услугами связи, радио- и телевидения.

— в области жилищного хозяйства, коммунально-бытового и торгового обслуживания населения:

46) организует эксплуатацию муниципального жилищного фонда и нежилых помещений, объектов коммунального и дорожного хозяйства, предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, входящих в состав муниципальной собственности;

47) распределяет в установленном порядке муниципальный жилищный фонд, ведет учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий и предоставляет им жилые помещения в домах муниципального жилищного фонда, решает вопросы продажи домов и квартир, использования нежилых помещений, аренды зданий и сооружений, находящихся в

муниципальной собственности, а также выдает ордера на заселение жилой площади, за исключением домов, принадлежащих гражданам;

48) осуществляет контроль за надлежащим обслуживанием и эксплуатацией жилищного фонда, объектов коммунального хозяйства, торговли, общественного питания и бытового обслуживания, обеспечивает бесперебойное коммунальное обслуживание населения, устойчивую работу объектов водо-, газо-, тепло-, энергоснабжения; принимает меры по обеспечению населения топливом;

49) организует, содержит и развивает муниципальные энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение и канализации;

50) дает заключения по планам строительства в городе предприятия, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, электрических, водопроводных, канализационных, тепловых и газовых сетей и сооружений;

51) организует благоустройство территории города, привлекает на договорной основе к этой работе предприятия, учреждения, организации, а также население; контролирует благоустройство производственных территорий, осуществляет озеленение, охрану зеленых насаждений и водоемов, создает места отдыха граждан; присваивает наименования улицам и другим частям города, устанавливает нумерацию домов;

52) организует утилизацию и переработку бытовых отходов;

53) осуществляет муниципальное дорожное строительство и содержание дорог городского значения;

54) устанавливает в соответствии с законодательством удобный для населения режим работы предприятий коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения;

55) организует рынки и ярмарки; контролирует соблюдение цен и правил торговли, санитарное состояние мест торговли;

56) организует ритуальные услуги, обеспечивает содержание в надлежащем состоянии мест захоронения.

— в области социально-культурного обслуживания населения:

57) осуществляет управление муниципальными учреждениями образования, по делам молодежи, культуры, здравоохранения, социального обеспечения, физкультурно-спортивными учреждениями, обеспечивает их материально-техническое снабжение;

58) планирует развитие на территории города сети учреждений образования и здравоохранения; организует оказание им методической помощи;

59) осуществляет охрану и организует использование расположенных на территории города памятников природы, культуры, истории, находящихся в муниципальной собственности;

60) разрабатывает комплексные программы укрепления здоровья и профилактики заболеваний населения, оздоровления среды обитания человека и условий его жизнедеятельности;

61) организует проведение общегородских мероприятий в области образования, здравоохранения, молодежной политики, культуры и спорта.

— в области социальной защиты населения:

62) назначает и выплачивает пенсии и пособия; назначает и выплачивает из собственных и привлеченных средств доплаты к пенсиям и пособиям;

63) организует учет лиц, помощь которым осуществляется за счет средств городского бюджета; распоряжается средствами фонда социальной защиты населения и принимает меры к его пополнению;

64) принимает меры по улучшению жилищных и материально-бытовых условий семей, потерявших кормильца, инвалидов и престарелых гражд-

дан, нуждающихся в уходе на дому, а также меры по устройству нуждающихся граждан в учреждения социального обеспечения;

65) содействует созданию необходимых жилищных условий для уволенных в запас военнослужащих и их семей;

66) предоставляет в пределах своих полномочий льготы и преимущества, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей; обеспечивает устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в дома малютки, в детские дома, школы-интернаты, интернаты при школах и на воспитание в семьи граждан; решает вопросы усыновления (удочерения);

67) решает вопросы опеки и попечительства;

68) разрабатывает и реализует программы повышения уровня занятости населения;

69) организует с целью обеспечения занятости населения общественные оплачиваемые работы по благоустройству, строительству и ремонту дорог, зданий, сооружений и тому подобного за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств;

— в области обеспечения законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан:

70) обеспечивает на территории города соблюдение законов, актов органов государственной власти, охрану прав и свобод граждан; осуществляет контроль за соблюдением правовых актов муниципалитета и мэра города предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами;

71) способствует созданию условий для деятельности средств массовой информации в городе;

72) предьявляет в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права городского самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, предприятий, учреждений, организаций, а также общественных объединений;

73) осуществляет в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры, связанные со спасением и охраной жизни людей, защитой их здоровья и прав, сохранением материальных ценностей, поддержанием порядка, обеспечением деятельности предприятий, учреждений, организаций; организует проведение противопожарных мероприятий;

74) налагает в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения;

75) принимает предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организаций спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий;

76) руководит городскими органами внутренних дел, устанавливает по согласованию с органами внутренних дел, за счет собственных и привлеченных средств, дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции);

77) организует и содержит муниципальные архивы;

78) организует прием населения, а также рассмотрение жалоб, заявлений и предложений граждан, принимает по ним необходимые меры в пределах своей компетенции;

79) руководит гражданской обороной в городе;

80) рассматривает ходатайства и вносит представления в соответствующие органы о награждении государственными наградами и присвоении почетных званий.

Раздел VIII. Финансово-экономическая основа городского самоуправления

Статья 89. Экономическую основу городского самоуправления составляет муниципальная собственность, финансовые ресурсы города, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам городского самоуправления, а также в соответствии с законом иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения города.

Статья 90. В состав муниципальной собственности города входят:

- муниципальные земли;
- природные ресурсы;
- движимое и недвижимое имущество органов городского самоуправления, созданное или приобретенное за счет городского бюджета, внебюджетных фондов, или переданное и отнесенное к муниципальной собственности в установленном законом порядке;
- средства городского бюджета, внебюджетные и валютные фонды;
- весь без исключения жилищный и нежилой фонд, находящийся в ведении органов городского самоуправления и (или) находившийся в управлении исполнительных органов местных Советов народных депутатов (местной администрации), в том числе здания и строения, ранее переданные ими в ведение (на баланс) другим юридическим лицам, а также встроено-присоединенные нежилые помещения, построенные за счет отчислений на строительство объектов социально-культурного и бытового назначения;
- жилищно-эксплуатационные предприятия и ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие объекты муниципальной собственности;
- объекты инженерной инфраструктуры города (за исключением входящих в состав имущества предприятий), городского пассажирского транспорта, внешнего благоустройства, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание, содержание и ремонт указанных объектов;
- муниципальные предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания населения, а также предприятия, осуществляющие их эксплуатацию и обслуживание;
- муниципальные учреждения и объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта;
- другое движимое и недвижимое имущество, находящееся в оперативном управлении органов местного самоуправления и необходимое для удовлетворения коммунально-бытовых и социально-культурных потребностей населения города;
- муниципальные банки, ценные бумаги и доходы от них, а также другие финансово-кредитные организации.

Статья 91. Органы городского самоуправления осуществляют права собственника в отношении муниципального имущества в пределах полномочий, установленных законодательством, настоящим Уставом.

Статья 92. Мэрия города в соответствии с законодательством и в порядке, установленном муниципалитетом города, вправе передавать объекты муниципальной собственности во временное или постоянное пользование физическим и юридическим лицам, сдавать в аренду, отчуждать, а также совершать иные сделки, определять в договорах и соглашениях условия использования приватизируемых или передаваемых в пользование объектов.

Статья 93. В муниципальную собственность в соответствии с законодательством могут быть переданы по предложению органов городского самоуправления предприятия, их структурные подразделения, а также иное имущество, находящееся в государственной собственности Российской Федерации или Ярославской области, если они имеют особо важное значение для обеспечения коммунально-бытовых и социально-культурных нужд населения города, а также иные объекты государственной собственности Российской Федерации или Ярославской области.

Статья 94. Отчуждение объектов (имущества), находящихся в муниципальной собственности в государственную собственность Ярославской области или Российской Федерации осуществляется с согласия муниципалитета города, по решению суда, либо в случаях прямо установленных законодательством Российской Федерации или Ярославской области.

Статья 95. Объекты недвижимости, находящиеся в муниципальной собственности подлежат пообъектной регистрации в реестре муниципальной собственности, который ведет комитет по управлению муниципальным имуществом города Ярославля.

Статья 96. Мэрия города в соответствии с законодательством и в порядке, установленном мэром города, вправе создавать предприятия, учреждения и организации для осуществления хозяйственной деятельности, решать вопросы их реорганизации и ликвидации. Отношения между мэрией и руководителями муниципальных предприятий, учреждений, организаций строятся на контрактной основе в соответствии с трудовым законодательством.

Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с действующим законодательством.

Статья 97. Имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения.

Предприятие не вправе продавать принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения недвижимое имущество, сдавать его в аренду, отдавать в залог, вносить в качестве вклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ или иным способом распоряжаться этим имуществом без согласия комитета по управлению муниципальным имуществом.

Остальным имуществом, принадлежащим предприятию, оно распоряжается самостоятельно, за исключением случаев, установленных законом или иными правовыми актами.

Статья 98. Имущество, являющееся муниципальной собственностью и закрепленное за учреждением, состоящим на городском бюджете, находится в оперативном управлении этого учреждения.

Муниципальные учреждения, осуществляющие разрешенную им предпринимательскую деятельность, вправе самостоятельно распоряжаться доходами от такой деятельности и приобретенным за счет этих доходов имуществом. Указанные доходы и имущество учитываются учреждением на отдельном балансе.

Статья 99. Муниципальное имущество, находящееся в оперативном управлении, может быть использовано муниципальным учреждением только в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями мэрии города, а также назначением имущества.

Статья 100. Мэрия города вправе изъять, закрепленное за муниципальным учреждением, излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению, муниципальное имущество и распорядиться им по своему усмотрению.

Статья 101. Учреждение не вправе отчуждать или иным способом распоряжаться муниципальным имуществом, находящимся у него в оперативном управлении, а также имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете.

Статья 102. Порядок и условия приватизации муниципальной собственности определяются муниципалитетом города.

Доходы от приватизации объектов поступают в городской бюджет.

Статья 103. Финансовые ресурсы города состоят из бюджетных и внебюджетных средств, получаемых кредитных ресурсов, валютных средств, средств органов территориального и общественного самоуправления, хранящихся на рублевом и валютном бюджетных счетах города, а также специальных внебюджетных счетах мэрии и территориальных администраций.

Статья 104. Формирование, утверждение и исполнение городского бюджета, контроль за его исполнением осуществляется муниципалитетом и мэрией города самостоятельно в соответствии с полномочиями, установленными законодательством и настоящим Уставом.

Вмешательство других органов и организаций в процесс разработки проекта, принятия и исполнения городского бюджета не допускается.

Статья 105. В доходы городского бюджета зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации в соответствии с нормативами, установленными законодательными актами Российской Федерации и Ярославской области, закрепленными на долговременной основе, финансовые средства, переданные органами государственной власти органам городского самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, от сдачи муниципального имущества в аренду, от местных займов и лотерей, дотации, субвенции, трансферные платежи и иные поступления в соответствии с законом и правовыми актами муниципалитета и мэра города, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов городского самоуправления.

Статья 106. Органы городского самоуправления в пределах своих полномочий самостоятельно распоряжаются средствами городского бюджета.

Сумма превышения доходов над расходами городского бюджета по результатам отчетного года не подлежит изъятию Федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ярославской области.

Статья 107. В доходной и расходной частях городского бюджета отдельно предусматривается финансирование решения вопросов городского значения и осуществления органами городского самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий органов государственной власти Ярославской области.

Статья 108. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Ярославской области в соответствии с законом обеспечивают городу Ярославлю минимальный городской бюджет путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов городского бюджета.

Статья 109. Минимально необходимые расходы городского бюджета устанавливаются законами Ярославской области на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности.

Статья 110. Доходная часть минимального городского бюджета обеспечивается путем закрепления на долговременной основе федеральным законом, законом Ярославской области доходных источников.

В случае, если доходная часть минимального городского бюджета не может быть обеспечена за счет указанных доходных источников, федеральные органы государственной власти, органы государственной власти Ярославской области передают органам городского самоуправления иные доходные источники федерального бюджета и бюджета Ярославской области, при этом свободные переходящие остатки городского бюджета предыдущего года в расчет не принимаются и изъятию не подлежат.

Статья 111. Органы городского самоуправления обеспечивают удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению городского самоуправления, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов, выполнение которых гарантируется государством путем закрепления в доходы городского бюджета федеральными органами государственной власти, органами государственной власти Ярославской области отчислений от федеральных налогов и налогов Ярославской области.

Статья 112. Финансовые средства, необходимые для осуществления органами городского самоуправления отдельных государственных полномочий, ежегодно предусматриваются в федеральном бюджете, в бюджете Ярославской области.

Статья 113. Увеличение расходов или уменьшение доходов городского бюджета, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Ярославской области, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения.

Решения органов государственной власти Российской Федерации и Ярославской области, влекущие дополнительные расходы органов городского самоуправления, реализуются органами городского самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Статья 114. Органы городского самоуправления имеют право претендовать на получение субвенций для финансирования целевых программ социально-экономического развития города. Для этого целевая программа должна быть направлена в Правительство Ярославской области не позднее, чем за 3 месяца до начала следующего бюджетного периода.

Решение о выделении субвенций принимает Государственная Дума Ярославской области. Субвенции должны расходоваться строго по целевому назначению.

Статья 115. Муниципалитет города вправе образовывать целевые внебюджетные фонды и валютный фонд в порядке и на условиях, установленных законодательством Российской Федерации.

Статья 116. Во внебюджетные фонды не могут быть направлены средства, являющиеся доходными источниками бюджета. Средства внебюджетных фондов находятся на специальных счетах, изъятию не подлежат и расходуются в соответствии с положением о внебюджетных фондах.

Городской валютный фонд формируется в соответствии с законодательством Российской Федерации за счет отчислений от валютной выручки предприятий и организаций, находящихся в муниципальной собственности, а также других предприятий и организаций.

Средства валютных фондов хранятся на счетах в банковских учреждениях Российской Федерации и используются органами городского самоуправления в соответствии с положением о валютных фондах.

Статья 117. Мэрия города в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном муниципалитетом города, вправе выпускать муниципальные займы и лотереи, получать и выдавать кредиты, создавать муниципальные банки и иные финансово-кредитные учреждения, а также, с целью получения дополнительных доходов бюджета, производить вклады временно свободных бюджетных средств на депозит.

Статья 118. Кассовое исполнение городского бюджета осуществляет Ярославским отделением Центрального банка Российской Федерации, а также любым другим банком, уполномоченным мэром города.

Раздел IX. Гарантии городского самоуправления

Статья 119. Ограничение прав городского самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации, Федеральным Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", другими федеральными законами, законами Ярославской области и настоящим Уставом, запрещается.

Статья 120. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан города, правовые акты муниципалитета и мэра города, принятые в пределах их полномочий, обязательны для исполнения всеми расположенными

ми на территории города предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм и гражданами.

Статья 121. Правовые акты муниципалитета и мэра города могут быть отменены органами и должностными лицами, их принявшими, либо признаны недействительными по решению суда.

Статья 122. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, правовых актов муниципалитета и мэра города влечет ответственность в соответствии с законом.

Статья 123. Обращения муниципалитета и мэра города подлежат обязательному рассмотрению органами государственной власти, государственными должностными лицами, предприятиями, учреждениями и организациями, к которым эти обращения направлены.

Статья 124. Граждане, проживающие на территории города, муниципалитет и мэр города вправе предъявить в суд или арбитражный суд иски о признании недействительными нарушающих права городского самоуправления актов органов государственной власти и государственных должностных лиц, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, а также общественных объединений.

Раздел X. Ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления. Контроль за их деятельностью

Статья 125. Органы и должностные лица городского самоуправления несут ответственность перед населением города, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с законом.

Статья 126. Ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления перед населением наступает в результате утраты доверия населения.

Депутаты муниципалитета и мэр города, в случае утраты доверия населения, могут быть отозваны по решению большинства избирателей соответствующего избирательного округа.

Решение о проведении голосования об отзыве депутата муниципалитета города и мэра города принимается муниципалитетом города по инициативе не менее 15 процентов избирателей соответствующего избирательного округа.

Порядок сбора подписей, проведения голосования об отзыве депутата муниципалитета и мэра города устанавливаются муниципалитетом города в соответствии с законодательством.

Статья 127. Ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления перед государством наступает в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, Устава Ярославской области, федеральных законов, законов Ярославской области, Устава города Ярославля.

Статья 128. Органы и должностные лица городского самоуправления несут ответственность за осуществление отдельных государственных полномо-

мочий в той мере, в какой эти полномочия обеспечены соответственными органами государственной власти материальными и финансовыми средствами.

Статья 129. Ответственность органов и должностных лиц городского самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке установленном федеральными законами Российской Федерации, законами Ярославской области.

Раздел XI. Порядок принятия и внесения изменений и дополнений в Устав города Ярославля

Статья 130. Устав города Ярославля принимается муниципалитетом города.

Устав города или решения о внесении изменений и дополнений в Устав считаются принятыми, если за них проголосовало не менее 2/3 от состава муниципалитета.

Раздел XII. Символы, награды и почетные звания города

Статья 131. Город Ярославль имеет свой герб и флаг.

Правовыми актами муниципалитета города могут быть установлены иные символы города Ярославля, а также награды и почетные звания города Ярославля. Наименование, описание и порядок применения символов города, наград города, почетных званий города устанавливаются правовыми актами муниципалитета города.

Раздел XIII. Заключительные и переходные положения

Статья 132. Настоящий Устав вступает в силу с момента его официального опубликования в средствах массовой информации.

Статья 133. Впредь до принятия закона Ярославской области регулирующего вопросы проведения муниципальных выборов, выборы депутатов муниципалитета и мэра города проводятся в соответствии с Положением "О выборах депутатов муниципалитета и мэра города", утверждаемым муниципалитетом города и являющимся неотъемлемой частью настоящего Устава.

Статья 134. В случае несоответствия положениям Устава города ранее принятых правовых актов органов и должностных лиц городского самоуправления города действуют положения Устава города.

О порядке государственной регистрации уставов о местном самоуправлении муниципальных образований в Воронежской области

Закон Воронежской области

**Принят Воронежской областной Думой 28 сентября 1995 г.,
с изменениями, внесенными Законом от 21 декабря 1995 г.**

*(Собрание законодательства Воронежской области,
1996, № 2)*

Статья 1. Предмет регулирования Закона

Настоящий Закон устанавливает порядок государственной регистрации уставов (положений) о местном самоуправлении муниципальных образований (далее — уставов муниципальных образований) в Воронежской области.

Статья 2. Правовая основа разработки и принятия уставов муниципальных образований

Правовую основу разработки и принятия уставов муниципальных образований в Воронежской области составляют:

- федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”;
- Гражданский Кодекс Российской Федерации;
- Устав (Основной Закон) Воронежской области;
- Закон Воронежской области “О местном самоуправлении в Воронежской области”;
- настоящий Закон.

Статья 3. Требования к содержанию уставов муниципальных образований

1. Устав муниципального образования, входящего в систему органов местного самоуправления, должен содержать:

- наименование муниципального образования с указанием административно-территориального образования, в состав которого он входит (района, области);
- границы и состав территории муниципального образования с графическим их отображением;
- формы, порядок и гарантии непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения;
- структуру и порядок формирования органов местного самоуправления;
- наименование и полномочия выборных, других органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

— срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления;

— виды, порядок принятия и вступления в силу правовых нормативных актов органов местного самоуправления;

— основания и виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

— порядок отзыва, выражения недоверия населением или досрочного прекращения полномочий выборных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

— статус и социальные гарантии депутатов, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, основания и порядок прекращения их полномочий;

— гарантии прав должностных лиц местного самоуправления;

— условия и порядок организации муниципальной службы;

— экономическую и финансовую основу осуществления местного самоуправления, общий порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью;

— вопросы организации местного самоуправления, обусловленные компактным проживанием на территории муниципального образования национальных групп и общностей, коренных (аборигенных) народов, казачества с учетом исторических и иных местных традиций;

— другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в соответствии с законами Российской Федерации и законами Воронежской области.

Статья 4. Регистрация уставов муниципальных образований

1. Устав муниципального образования направляется для регистрации в управление юстиции области главой соответствующего муниципального образования (лицом его заменяющим) в двух экземплярах, каждый из которых должен быть пронумерован, прошнурован, заверен подписью главы муниципального образования или лица, его заменяющего, а также скреплен печатью этого муниципального образования.

Если на регистрацию направляется устав вновь возникшего муниципального образования, то он не скрепляется печатью при представлении в орган регистрации, а помимо перечисленных в части первой настоящей статьи Закона требований представляется решение о создании данного муниципального образования.

2. Вместе с уставом муниципального образования представляется:

— заявление о регистрации, подписанное главой муниципального образования или лицом, его замещающим;

— заверенная копия решения представительного органа местного самоуправления или местного референдума о принятии устава муниципального образования;

— документы об оплате регистрационного сбора и бланка регистрационного свидетельства;

— документ о предоставлении юридического адреса органам местного самоуправления.

3. Документы подаются на государственную регистрацию в течение одного месяца со дня принятия устава муниципального образования.

Изменения и дополнения в уставах муниципальных образований подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация самих уставов муниципальных образований.

При внесении изменений и дополнений в уставы муниципальных образований регистрационный сбор не взимается.

Органы местного самоуправления муниципальных образований включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления.

Документом, удостоверяющим государственную регистрацию устава муниципального образования является свидетельство о государственной регистрации.

4. Управление юстиции области в месячный срок обязано рассмотреть заявление о регистрации и принять решение: зарегистрировать устав муниципального образования и выдать свидетельство о государственной регистрации, либо отказать в государственной регистрации и выдать письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Отказ в государственной регистрации не является препятствием для повторного обращения на регистрацию, при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Повторное обращение рассматривается в порядке, предусмотренном настоящим законом.

5. В государственной регистрации устава муниципального образования может быть отказано по следующим основаниям:

— если положения устава противоречат Конституции Российской Федерации, Уставу (Основному Закону) Воронежской области, законодательству Российской Федерации и Воронежской области о местном самоуправлении, Гражданскому Кодексу Российской Федерации, настоящему Закону;

— если не представлен полный перечень установленных настоящим законодательством документов, либо они содержат недостоверную информацию или оформлены ненадлежащим образом.

6. Отказ в регистрации устава муниципального образования может быть оспорен в судебном порядке.

7. В случае ликвидации муниципального образования либо одного из органов местного самоуправления решение о ликвидации направляется в управление юстиции области для исключения органов местного самоуправления муниципального образования из единого государственного реестра юридических лиц.

Статья 5. Вступление Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Статья 6. Переходные положения

В течение трехмесячного срока со дня вступления в силу настоящего Закона управление юстиции области обеспечивает подготовку методических рекомендаций по оформлению необходимых для регистрации документов.

Финансирование изготовления бланков свидетельств о государственной регистрации производится из бюджета области.

О местном референдуме в Ивановской области

Закон Ивановской области
от 17 января 1996 г.

(Нормативный фонд Ивановской областной Думы)

Раздел 1. Общие положения

Статья 1. Понятие местного референдума

Местный референдум — голосование граждан Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, по вопросам местного значения, относящимся к ведению муниципального образования в соответствии с уставом муниципального образования.

Местный референдум наряду со свободными муниципальными выборами является высшим непосредственным выражением власти населения муниципального образования по осуществлению местного самоуправления.

Статья 2. Вопросы, выносимые на местный референдум

1. На местный референдум могут выноситься вопросы, непосредственно затрагивающие интересы населения муниципального образования:

- устав муниципального образования;
- формы осуществления местного самоуправления;
- структура органов местного самоуправления;
- строительство социально-культурных и промышленных объектов;
- запрещение строительства и эксплуатации объектов, наносящих вред окружающей среде;
- изменение профиля объектов и предприятий муниципальной собственности;

иные вопросы местного значения, закрепленные в уставе муниципального образования и отнесенные в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и законами Ивановской области к ведению местного самоуправления.

2. В уставе муниципального образования могут быть определены вопросы местного значения, решение по которым принимается исключительно на местном референдуме.

3. Для выяснения мнения населения муниципальных образований по вопросам объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления или изменения их границ и наименований, изменения административно-территориальных границ, необходимости вве-

дения местных налогов и сборов, отчуждения муниципальной собственности и другим важным вопросам местного значения может проводиться консультативный референдум.

Консультативный референдум проводится в порядке, определенном настоящим законом и уставом муниципального образования.

4. На местный референдум не могут быть вынесены вопросы, отнесенные Конституцией Российской Федерации, законодательством Российской Федерации и Ивановской области к компетенции органов государственной власти, а также к исключительному ведению представительных органов местного самоуправления.

Статья 3. Обязательность решений местного референдума

1. Решение, принятое на местном референдуме, не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, государственными должностными лицами или органами и должностными лицами местного самоуправления. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, требуется издание дополнительного нормативного правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в чью компетенцию в соответствии с уставом муниципального образования входит данный вопрос, обязан в течение 10 дней со дня вступления в силу решения, принятого на местном референдуме, определить срок подготовки и принятия данного правового акта, который не может превышать трех месяцев.

2. Решение, принятое на местном референдуме, имеет обязательный характер для органов и должностных лиц местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, находящихся на территории муниципального образования, а также граждан, и может быть обжаловано в судебном порядке в случае противоречия закону или нарушения законности при проведении референдума.

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено только на местном референдуме либо признано недействительным по решению суда.

3. Результаты, полученные при проведении консультативного референдума, не носят обязательного характера и учитываются органами государственной власти области или органами и должностными лицами местного самоуправления при принятии соответствующих нормативных правовых актов.

Статья 4. Право населения на участие в местном референдуме

В местном референдуме имеют право участвовать все граждане Российской Федерации, имеющие место жительства на территории муниципального образования, обладающие избирательным правом.

Не имеют права участвовать в референдуме граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Какие-либо прямые или косвенные ограничения прав граждан на участие в референдуме в зависимости от происхождения, социального и

имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, рода и характера занятий запрещаются.

Статья 5. Законодательство о местном референдуме

1. Законодательство о местном референдуме составляют:

Конституция Российской Федерации;

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации";

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации";

закон Ивановской области "О местном самоуправлении в Ивановской области";

настоящий закон Ивановской области;

другие федеральные законы и законы Ивановской области о местном самоуправлении и избирательных правах граждан.

2. Порядок назначения и проведения местного референдума, принятия и изменения решений местного референдума устанавливается уставом муниципального образования в соответствии с настоящим законом.

Статья 6. Общие принципы проведения местного референдума

1. Местный референдум проводится на всей территории муниципального образования.

2. Местный референдум проводится на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовании. Каждый участник местного референдума обладает одним голосом.

3. Гражданин голосует на местном референдуме лично. Участие в местном референдуме является свободным, контроль за волеизъявлением гражданина не допускается. В ходе местного референдума никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

Статья 7. Контроль за соблюдением Закона Ивановской области "О местном референдуме в Ивановской области"

1. Контроль за соблюдением настоящего закона осуществляют органы государственной власти Ивановской области и органы местного самоуправления муниципального образования в соответствии с их компетенцией, установленной законами Ивановской области и уставами муниципальных образований.

2. В осуществлении контроля за соблюдением настоящего закона имеют право участвовать уполномоченные представители предприятий, учреждений и организаций, средств массовой информации, общественных организаций, зарегистрированных в установленном порядке, инициативных групп по проведению местного референдума, депутаты Законодательного Собрания Ивановской области, депутаты представительного органа местного самоуправления, наблюдатели.

Статья 8. Гласность при подготовке и проведении местного референдума

1. Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, участвующих в организации и проведении местного референдума, осуществляется открыто и гласно.

2. Все решения, касающиеся местного референдума, а также вопросов или иных решений, выносимых на местный референдум, доводятся до сведения населения, в том числе путем опубликования в местных средствах массовой информации (в случае их наличия) в течение семи дней с момента их принятия соответствующими органами.

3. Местные средства массовой информации освещают ход подготовки и проведения местного референдума. Их представителям гарантируется беспрепятственный доступ на все собрания и заседания, связанные с подготовкой и проведением местного референдума, и получение соответствующей информации в порядке, определенном законодательством о средствах массовой информации.

4. Комиссии по проведению местного референдума своевременно информируют население о своем составе, месте нахождения и времени работы, об образовании участков местного референдума, списках граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, о решениях, принятых по вопросам организации и проведения местного референдума, итогах голосования и результатах местного референдума.

5. На заседаниях комиссий по проведению местного референдума вправе присутствовать уполномоченные представители инициативной группы, зарегистрированной в установленном настоящим законом порядке, и представители средств массовой информации.

6. В день проведения местного референдума в помещениях участковых комиссий местного референдума с момента начала работы участковой комиссии до окончания оформления документов об итогах голосования вправе присутствовать наблюдатели, направленные инициативной группой, общественными объединениями, уставы которых зарегистрированы в установленном порядке, а также представители средств массовой информации. Полномочия наблюдателя должны быть удостоверены в письменной форме общественным объединением или инициативной группой с указанием фамилии, имени, отчества, адреса места жительства, а также номера и места нахождения участка местного референдума, на который он направляется. Полномочия наблюдателя действительны только при предъявлении паспорта или заменяющего его документа. Предварительное уведомление о направлении наблюдателя на участок местного референдума не требуется.

Наблюдатели вправе:

знакомиться со списками граждан, имеющих право на участие в местном референдуме;

присутствовать при голосовании граждан;

присутствовать при подсчете голосов и составлении протокола участковой комиссии местного референдума об итогах голосования;

обращаться в участковую комиссию местного референдума с предложениями и замечаниями;

обжаловать действия (бездействия) участковой комиссии местного референдума в вышестоящую комиссию по проведению местного референдума.

Вмешательство наблюдателей в действия комиссий по проведению местного референдума не допускается.

Статья 9. Финансирование местного референдума

Расходы, связанные с подготовкой и проведением местного референдума с момента принятия решения о его назначении, производятся за счет местного бюджета, в порядке, установленном уставом муниципального образования.

В случае, если консультативный референдум проводится по инициативе органов государственной власти области, его финансирование осуществляется за счет средств бюджета Ивановской области.

Раздел 2. Назначение местного референдума

Статья 10. Право назначения местного референдума

1. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом местного самоуправления по собственной инициативе или по требованию населения в соответствии с уставом муниципального образования.

2. С инициативой о проведении консультативного референдума могут выступать Законодательное Собрание Ивановской области, глава администрации Ивановской области, органы местного самоуправления.

3. В случае, если в муниципальном образовании представительный орган местного самоуправления не избран, решение о проведении местного референдума вправе принять глава муниципального образования (глава местной администрации) в порядке, установленном настоящим Законом.

Статья 11. Обязательное назначение местного референдума

1. Органы местного самоуправления, указанные в статье 10 настоящего закона, обязаны назначить местный референдум по требованию установленного уставом муниципального образования числа граждан, проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом, но не менее 5 процентов от числа избирателей муниципального образования.

2. Органы местного самоуправления, указанные в статье 10 настоящего Закона, обязаны назначить консультативный референдум с инициативой о проведении которого выступают Законодательное Собрание Ивановской области и (или) глава администрации Ивановской области.

Порядок назначения консультативного референдума по инициативе органов местного самоуправления определяется в уставе муниципального образования.

Статья 12. Порядок реализации гражданами права требования местного референдума

1. Каждый гражданин или группа граждан, имеющие право на участие в местном референдуме, а равно местное отделение общероссийского или областного общественного объединения, местное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в муниципальных выборах и зарегистрирован в органах юстиции в установленном порядке не позднее чем за шесть месяцев до обращения с инициативой о проведении местного референдума, могут образовать инициативную группу граждан в количестве, предусмотренном в уставе муниципального образования, для организации сбора подписей в поддержку инициативы о проведении местного референдума.

Граждане реализуют свое право на образование инициативной группы добровольно и самостоятельно.

2. Инициативная группа организует и осуществляет сбор подписей в поддержку инициативы о проведении референдума в соответствии с требованиями настоящего Закона и устава муниципального образования.

Статья 13. Образование инициативной группы местного референдума

1. В целях решения вопроса о необходимости проведения местного референдума и образования инициативной группы могут проводиться собрания граждан, проживающих на соответствующей территории, в том числе по месту работы, службы, учебы и жительства.

Общественное объединение принимает решение о необходимости проведения местного референдума и об образовании инициативной группы на собрании (конференции).

2. Инициаторы проведения собрания обязаны в установленный уставом муниципального образования срок уведомить орган местного самоуправления о месте и времени проведения собрания.

Статья 14. Порядок регистрации инициативной группы

1. Инициативная группа обращается в соответствующий орган местного самоуправления, определенный в уставе муниципального образования, с ходатайством о регистрации группы.

В ходатайстве инициативной группы указываются: формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) инициативной группой для вынесения на местный референдум; фамилии, имена, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспортов или заменяющих их документов членов инициативной группы, а также лиц, уполномоченных действовать от имени инициативной группы.

К ходатайству прилагается протокол собрания инициативной группы, на котором было принято решение об инициативе о проведении местного референдума и образовании инициативной группы.

2. Орган местного самоуправления, установив соответствие ходатайства инициативной группы и приложенных к нему документов требованиям настоящего закона, в течение 5 дней с момента получения ходатайст-

ва принимает решение о регистрации инициативной группы, выдает ей свидетельство о регистрации и соответствующие удостоверения ее членам.

3. В случае отказа в регистрации инициативной группе выдается мотивированное решение органа местного самоуправления. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан".

Основанием для отказа в регистрации инициативной группы может быть только нарушение инициативной группой положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", настоящего закона, устава муниципального образования.

Отказ в регистрации инициативной группы по мотивам нецелесообразности не допускается.

Статья 15. Порядок и сроки сбора подписей инициативными группами местного референдума

1. С момента получения свидетельства о регистрации инициативная группа вправе добровольно и самостоятельно осуществлять беспрепятственный сбор подписей в поддержку инициативы о проведении местного референдума. Регистрационное свидетельство, выданное инициативной группе, действительно в течение двух месяцев. Расходы по сбору подписей несет инициативная группа.

2. Общий период сбора подписей в поддержку инициативы о проведении местного референдума не должен превышать двух месяцев со дня выдачи свидетельства о регистрации инициативной группы, созданной для сбора подписей в поддержку инициативы проведения местного референдума по данному вопросу.

В случае, если в течение указанного срока не было собрано необходимое число подписей граждан в поддержку инициативы о проведении местного референдума, местный референдум по данному вопросу не проводится. С требованием о проведении местного референдума по тому же вопросу разрешается выступать не ранее, чем по истечении одного года.

3. Подписи собираются посредством внесения их в подписные листы, содержащие формулировку вопроса (решения), предлагаемого к вынесению на местный референдум.

Статья 16. Подписной лист местного референдума

1. В листе для сбора подписей граждан в поддержку инициативы о проведении местного референдума (подписном листе) указываются:

1) наименование муниципального образования, в котором проводится сбор подписей граждан;

2) номер регистрационного свидетельства инициативной группы, дата регистрации и наименование органа местного самоуправления, который зарегистрировал инициативную группу;

3) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) для вынесения на местный референдум;

4) фамилия, имя, отчество, дата рождения, адрес места жительства, серия и номер паспорта или заменяющего его документа гражданина, имеющего право на участие в местном референдуме, его подпись и дата подписи.

2. Каждый подписной лист должен быть заверен подписями лица, собирающего подписи граждан, и одного из уполномоченных инициативной группы с указанием даты заверения, фамилии, имени, отчества, даты рождения, адреса места жительства, серии и номера паспорта или заменяющего его документа каждого из этих лиц.

3. Подписные листы изготавливаются инициативной группой по форме, указанной в приложении к настоящему закону.

Статья 17. Оформление права требования местного референдума

1. По окончании сбора подписей инициативная группа составляет итоговый протокол, в котором указываются дата регистрации инициативной группы, дата окончания сбора подписей, количество собранных подписей, и передает экземпляр протокола, пронумерованные и сброшюрованные подписные листы в орган местного самоуправления, зарегистрировавший инициативную группу.

2. Орган местного самоуправления проверяет соблюдение требований настоящего закона при сборе подписей и в течение 5 дней со дня поступления подписных листов направляет их со своим заключением представительному органу местного самоуправления, одновременно информируя об этом инициативную группу.

Статья 18. Принятие решения по инициативе о проведении местного референдума

1. Представительный орган местного самоуправления после получения документов об инициативе проведения местного референдума на ближайшем заседании, но не позднее одного месяца, принимает одно из следующих решений:

о назначении местного референдума и выносимом на него вопросе (вопросах), дате его проведения и мерах по его обеспечению;

об отклонении инициативы о проведении местного референдума в случае:

если в представленных документах или при сборе подписей в поддержку инициативы о проведении местного референдума допущены нарушения Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации", настоящего Закона, устава муниципального образования;

принятия органом местного самоуправления правового акта или иного решения, предложенного в требовании о проведении местного референдума.

2. В случае отклонения инициативы о проведении местного референдума представительный орган местного самоуправления принимает об этом мотивированное решение. Копия указанного решения направляется инициативной группе. Данная инициативная группа не может выступить повторно с инициативой о проведении местного референдума.

3. Решение, принятое представительным органом местного самоуправления, в пятидневный срок публикуется в местных средствах массовой информации или доводится до сведения населения иным образом.

4. Подписные листы по акту передаются на хранение в орган местного самоуправления, зарегистрировавший инициативную группу, и хранятся в течение 6 месяцев с момента официального опубликования (обнародования) решения референдума или принятия решения об отклонении инициативы о проведении местного референдума.

Статья 19. Срок проведения референдума

1. Местный референдум не может проводиться ранее двух месяцев и позднее трех месяцев со дня опубликования решения представительного органа местного самоуправления о его назначении.

Срок проведения местного референдума может быть продлен, если в течение ближайших трех месяцев назначены выборы органов государственной власти или местного самоуправления.

2. В период между назначением местного референдума и официальным опубликованием (обнародованием) его результатов субъекты, упомянутые в статье 10, не могут выступать с инициативой о проведении нового местного референдума (за исключением консультативного референдума).

Раздел 3. Подготовка к местному референдуму

Статья 20. Комиссии по проведению местного референдума

1. Для подготовки и проведения местного референдума в муниципальном образовании образуются следующие комиссии:

муниципальная комиссия местного референдума;
участковые комиссии местного референдума.

В пределах муниципального образования с большим количеством населения по решению выборного органа местного самоуправления могут образовываться территориальные комиссии местного референдума.

2. Полномочия комиссий референдума возникают с момента их образования и прекращаются по истечении одного месяца с момента опубликования результатов референдума.

Статья 21. Образование комиссий местного референдума

1. Муниципальная комиссия местного референдума образуется представительным органом местного самоуправления одновременно с принятием решения о назначении местного референдума в соответствии с уставом муниципального образования.

2. Участковые комиссии местного референдума образуются представительным органом местного самоуправления в срок, установленный уставом муниципального образования, но не позднее 40 дней до дня проведения местного референдума.

3. При определении кандидатур в состав муниципальной комиссии местного референдума, участковых комиссий местного референдума учитываются предложения общественных объединений и организаций, собраний граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, по месту

работы, службы, учебы и жительства, инициативных групп по проведению местного референдума.

4. Председатель, заместитель председателя, секретарь муниципальной комиссии местного референдума и участковой комиссии местного референдума избираются на ее первом заседании из числа членов этой комиссии тайным голосованием.

5. Территориальные комиссии местного референдума образуются в порядке, установленном п.п. 1—4 настоящей статьи.

6. Комиссии по проведению местного референдума обеспечивают своевременное информирование населения через средства массовой информации и иными способами о составе комиссий референдума, месте и времени их работы, телефонах, расположении участков для голосования и других обстоятельствах, имеющих значение для надлежащей подготовки и проведения референдума.

Статья 22. Полномочия муниципальной комиссии местного референдума

Муниципальная комиссия местного референдума:

обеспечивает на территории проведения местного референдума соблюдение настоящего Закона;

определяет полномочия территориальных комиссий местного референдума;

участвует в образовании участков референдума;

организует деятельность участковых комиссий местного референдума;

распределяет денежные средства между комиссиями по проведению местного референдума;

контролирует обеспечение комиссий по проведению местного референдума помещениями, транспортом, связью и рассматривает другие вопросы материально-технического обеспечения референдума;

устанавливает формы бюллетеней местного референдума, списков участников референдума, протоколов заседаний комиссий по проведению местного референдума, других документов референдума, образцы ящиков для голосования и печатей комиссий по проведению референдума, порядков хранения документации референдума;

подводит итоги проведения местного референдума;

устанавливает результаты местного референдума, публикует в печати, передает по радио и другими способами сообщения о своей работе и о результатах местного референдума;

рассматривает заявления и жалобы на решения и действия комиссий по проведению местного референдума и принимает по ним решения;

контролирует своевременность и правильность составления списков участников референдума и представления их для всеобщего ознакомления;

обеспечивает своевременное издание материалов референдума;

содействует организации встреч, лекций и других мероприятий, направленных на разъяснение содержания вопросов или иного решения, вынесенного на референдум;

обеспечивает изготовление бюллетеней и снабжение ими участковых комиссий местного референдума;

осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим законом, законодательством Ивановской области и уставами муниципальных образований.

Статья 23. Полномочия участковой комиссии местного референдума

Участковая комиссия местного референдума:
оповещает население о месте нахождения участковой комиссии местного референдума;
составляет списки участников референдума по участку;
проводит ознакомление граждан со списками участников референдума, принимает и рассматривает заявления о неточностях в списках и решает вопрос о внесении в них соответствующих изменений;
оповещает население о дне и месте проведения голосования по вопросам местного референдума;
обеспечивает подготовку помещений для голосования и их надлежащее оборудование;
организует на участке голосование в день проведения референдума;
производит подсчет голосов и определяет результаты голосования по участку местного референдума;
рассматривает заявления и жалобы по вопросам подготовки и проведения местного референдума и принимает по ним необходимые решения;
осуществляет иные полномочия, предусмотренные настоящим законом.

Статья 24. Статус члена комиссии по проведению местного референдума

1. Члены комиссий по проведению местного референдума, назначенные в порядке, установленном статьей 21 настоящего закона, имеют право решающего голоса и обязаны присутствовать на всех заседаниях соответствующей комиссии по проведению местного референдума.

2. Члены комиссий по проведению местного референдума как с правом решающего, так и с правом совещательного голоса:

заблаговременно извещаются о заседаниях комиссии;
вправе выступать на заседании комиссии, вносить предложения по вопросам, входящим в компетенцию соответствующей комиссии;
вправе задавать другим участникам заседания комиссии вопросы в соответствии с повесткой дня и получать на них ответы по существу;
вправе знакомиться с любыми документами и материалами соответствующей комиссии и получать заверенные копии этих документов.

3. Члены комиссии с правом совещательного голоса вправе присутствовать при подсчете голосов и составлении протокола об итогах голосования и при иных действиях, осуществляемых комиссией.

При принятии решения комиссией члены комиссии с правом совещательного голоса в голосовании не участвуют.

4. Члену комиссии с правом решающего голоса, освобожденному на время подготовки и проведения местного референдума от основной работы, оплата труда производится за счет средств, выделенных на проведение местного референдума.

5. Инициативная группа, указанная в статье 12 настоящего Закона, после опубликования решения о назначении местного референдума вправе назначить в каждую комиссию по проведению местного референдума по одному члену с правом совещательного голоса. Полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса прекращаются через 10 дней после официального опубликования (обнародования) результатов местного референдума.

Статья 25. Участки местного референдума

1. Для проведения голосования и подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, образуются участки местного референдума.

Участки местного референдума образуются органом местного самоуправления по согласованию с муниципальной комиссией местного референдума не позднее чем за 45 дней до дня проведения местного референдума.

В больницах, санаториях, домах отдыха и других местах временного пребывания граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, могут образовываться участки местного референдума.

Территории участков местного референдума могут совпадать с территориями избирательных участков.

2. Каждый участок местного референдума должен иметь помещение, где в момент опечатывания ящиков для голосования, вскрытия ящиков для голосования и подсчета голосов должны свободно размещаться члены участковой комиссии местного референдума, представители общественных организаций, предприятий, учреждений и организаций, инициативных групп по проведению местного референдума, а также средств массовой информации. Помещение должно быть оборудовано стендами со списками граждан, голосующих на данном участке, и другой информацией по референдуму, кабинами и ящиками для тайного голосования.

Кабины для тайного голосования оснащаются столиками, щитами с формулировкой вопроса или текстом проекта решения (правового акта), вынесенного на референдум, а также авторучками. Применение карандашей не допускается.

Статья 26. Организация работы комиссий по проведению местного референдума

1. Комиссии по проведению местного референдума должны провести свои первые заседания не позднее трех дней с момента их образования. Заседания комиссий по проведению местного референдума являются правомочными, если в них принимает участие большинство от установленного числа членов соответствующей комиссии с правом решающего голоса.

Решения комиссий по проведению местного референдума об итогах голосования и о результатах местного референдума, о признании местного референдума несостоявшимся или недействительным принимаются на заседаниях соответствующих комиссий большинством голосов от установленного числа членов комиссий по проведению местного референдума. Решения комиссий по иным вопросам принимаются простым большинством

голосов от числа присутствующих членов комиссии с правом решающего голоса.

Решения комиссии по проведению местного референдума подписываются председателем и секретарем комиссии.

2. Члены комиссии по проведению местного референдума, не согласные с решением, принятым комиссией, вправе в письменной форме высказать особое мнение, которое должно быть доведено председателем комиссии до сведения вышестоящей комиссии не позднее чем в трехдневный срок, а за три дня до проведения местного референдума и в день проведения местного референдума — немедленно.

3. Решения комиссии по проведению местного референдума, противоречащие законодательству Российской Федерации и Ивановской области, уставу муниципального образования, либо принятые комиссией с превышением установленных полномочий, подлежат отмене вышестоящей комиссией или судом.

4. Решения по жалобам (заявлениям), поступившим в комиссию по проведению местного референдума в ходе подготовки местного референдума, принимаются в течение пяти дней, а за пять дней до дня проведения местного референдума и в день проведения местного референдума — немедленно.

Статья 27. Содействие деятельности комиссий по проведению местного референдума

Органы государственной власти Ивановской области и органы местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, учреждения и организации, находящиеся на территории муниципального образования, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям по проведению местного референдума содействие в реализации их полномочий, в том числе в предоставлении необходимых для проведения референдума помещений, средств связи, технического оборудования, а также предоставлять необходимые для работы комиссий сведения и материалы, давать ответы на их обращения в течение трех дней, а за три дня до референдума и в день проведения референдума — немедленно.

Статья 28. Списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме

1. Списки граждан, имеющих право участвовать в местном референдуме, составляются по каждому участку референдума участковой комиссией референдума и подписываются ее председателем и секретарем.

Списки составляются на основе данных, представляемых главой муниципального образования (главой местной администрации).

Список составляется в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, а также на основе адресов граждан). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет — дополнительно день и месяц) и адрес места жительства гражданина.

2. В списки включаются все граждане Российской Федерации, имеющие избирательное право, на момент составления списков проживающие

на территории данного участка в соответствии с федеральным законом, определяющим право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства на территории Российской Федерации. Гражданин, имеющий право участвовать в референдуме, может быть включен не более чем в один список.

3. Списки вывешиваются для всеобщего ознакомления в помещении участковой комиссии референдума не позднее чем за тридцать дней до референдума, а также доводятся до сведения граждан другими способами.

4. Каждый гражданин вправе обжаловать невключение, неправильное включение в список или исключение из списка, а также допущенные в списках неточности. В течение 24 часов участковая комиссия местного референдума обязана проверить заявления и либо устранить ошибку, либо дать заявителю письменный ответ с изложением мотивов отклонения заявления. Решение участковой комиссии местного референдума может быть обжаловано в вышестоящую комиссию по проведению местного референдума или в суд, которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а в день проведения референдума — немедленно. Решение суда окончательно. Исправление в списке в соответствии с решением суда производится участковой комиссией референдума немедленно. Вносить изменения в списки после начала подсчета голосов запрещается.

Статья 29. Агитация по вопросам, вынесенным на местный референдум

1. Население муниципального образования, общественные объединения, действующие на территории муниципального образования, вправе в допускаемых законом формах и законными методами беспрепятственно вести агитацию “за” или “против” проведения местного референдума, “за” или “против” участия в местном референдуме, “за” или “против” вопроса или решения, выносимого на местный референдум.

2. Запрещается проводить агитацию, распространять любые агитационные материалы:

органам государственной власти, а также их должностным лицам при исполнении ими служебных обязанностей;

членам комиссий по проведению местного референдума;

благотворительным организациям и религиозным объединениям;

воинским частям, военным учреждениям и организациям.

3. Агитация прекращается за один день до проведения местного референдума. В день проведения референдума и в предшествующий ему день агитация запрещается. Агитационные печатные материалы, ранее вывешенные вне помещений комиссий по проведению местного референдума, сохраняются на прежних местах.

4. Агитация, предусмотренная пунктом 1 настоящей статьи, может проводиться:

через средства массовой информации;

путем проведения различных мероприятий (собраний, встреч с гражданами, публичных дебатов и дискуссий, митингов, шествий, демонстраций, иных мероприятий);

путем выпуска и (или) распространения печатных и иных агитационных материалов;

в иных не запрещенных законом формах.

5. Запрещается проведение агитации, сопровождаемой предоставлением гражданам бесплатно или на льготных условиях товаров, услуг (за исключением информационных услуг), ценных бумаг, а также выплатой денежных средств.

Все агитационные печатные материалы должны содержать информацию об организациях и лицах, ответственных за их выпуск. Распространение анонимных агитационных материалов запрещается.

Комиссии по проведению местного референдума, поставленные в известность о распространении анонимных или подложных агитационных материалов либо об иных нарушениях установленного порядка проведения агитации, вправе обратиться в соответствующие органы с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности.

Вывешивание агитационных материалов на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в помещениях комиссий по проведению местного референдума запрещается.

6. Порядок предоставления эфирного времени для агитации “за” или “против” вынесенного на местный референдум вопроса на каналах государственных (областных) и муниципальных телерадиокомпаний устанавливается муниципальными комиссиями местного референдума по согласованию с избирательной комиссией Ивановской области с участием государственных органов, обеспечивающих соблюдение конституционных прав и свобод в области массовой информации, при обязательном рассмотрении предложений инициаторов проведения местного референдума.

Средства массовой информации, одним из учредителей (соучредителей) которых являются государственные или муниципальные органы, предприятия, учреждения и организации либо которые полностью или частично финансируются за счет средств бюджета Ивановской области или бюджета муниципального образования, обязаны обеспечить равные возможности для агитации “за” или “против” вопроса, вынесенного на местный референдум.

Статья 30. Бюллетень для голосования на местном референдуме

1. В бюллетене для голосования на местном референдуме точно воспроизводится текст вынесенного на референдум вопроса (вопросов) и указываются варианты волеизъявления голосующего: “за” и “против”, под которыми помещаются пустые квадраты.

При вынесении на местный референдум нескольких вопросов они включаются в один бюллетень для голосования, последовательно нумеруются и отделяются друг от друга горизонтальными линиями.

При вынесении на местный референдум проекта правового акта представительный орган местного самоуправления решает вопрос о целесообразности приобщения к каждому бюллетеню для голосования текстов выносимых на референдум проекта правового акта и действующего акта, который предлагается отменить или изменить. Если тексты проектов правовых актов не приобщаются к бюллетеню для голосования, то они вывешиваются в помещении каждого участка местного референдума для всеобщего ознакомления.

Бюллетень для голосования должен содержать разъяснение о порядке его заполнения.

2. Форма и текст бюллетеней для голосования утверждаются комиссией местного референдума.

Бюллетени для голосования печатаются не позднее чем за 20 дней до проведения местного референдума по распоряжению муниципальной комиссии местного референдума.

3. Муниципальная комиссия местного референдума обеспечивает бюллетенями для голосования участковые комиссии не позднее чем за 3 дня до дня референдума.

4. В правом верхнем углу бюллетеня для голосования ставятся подписи двух членов участковой комиссии или печать участковой комиссии.

Незаверенные участковой комиссией бюллетени признаются бюллетенями неустановленной формы и при подсчете голосов не учитываются.

Статья 31. Время проведения местного референдума

На всех участках местного референдума голосование проводится в один из выходных дней с 8 до 22 часов по местному времени. О времени и месте голосования участковая комиссия оповещает граждан не позднее, чем за 20 дней до дня референдума.

Голосование может быть закончено ранее 22 часов на участках, на которых проголосовали все внесенные в списки граждане.

Статья 32. Досрочное голосование

Гражданину, который в течение 15 дней до дня проведения местного референдума включительно по тем или иным причинам будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти на участок местного референдума, на котором он включен в список для голосования, должна быть предоставлена возможность проголосовать досрочно за 15—4 дня путем заполнения бюллетеня в помещении муниципальной комиссии местного референдума, а за 3 дня в помещении участковой комиссии местного референдума.

Если гражданин голосует досрочно в помещении муниципальной комиссии местного референдума, то на обороте выдаваемого ему бюллетеня ставятся подписи двух членов муниципальной комиссии местного референдума или печать указанной комиссии. Заполненный бюллетень гражданин помещает в конверт, который заклеивает и передает дежурному члену комиссии. Для обеспечения тайны голосования на месте склейки на конверте ставятся подписи двух членов комиссии, которые заверяются печатью соответствующей комиссии местного референдума.

Статья 33. Голосование в день проведения местного референдума

1. В 8 часов по местному времени в день проведения местного референдума председатель участковой комиссии местного референдума объявляет участок открытым и предьявляет членам комиссии, наблюдателям и присутствующим в помещении для голосования гражданам все ящики для

голосования, которые затем печатаются, после чего граждане, имеющие право на участие в местном референдуме, вправе приступить к голосованию.

Бюллетени для голосования, заполненные досрочно проголосовавшими гражданами и хранящиеся на участке, опускаются в ящик для голосования в день проведения референдума председателем участковой комиссии в присутствии других ее членов и наблюдателей перед началом общего голосования.

2. Бюллетени для голосования выдаются гражданам по спискам участников референдума по предъявлении паспорта или другого документа, удостоверяющего личность гражданина. При получении бюллетеня гражданин проверяет правильность произведенной записи серии и номера паспорта или заменяющего его документа и расписывается против своей фамилии в списке.

3. Каждый гражданин, имеющий право на участие в местном референдуме, голосует лично. Голосование за других лиц не допускается.

4. Граждане самостоятельно заполняют бюллетени в кабине для тайного голосования. Гражданин, который не может это сделать сам, вправе по своему выбору пригласить в кабину другое лицо, не являющееся членом участковой комиссии или наблюдателем.

5. Если гражданин голосует за принятие вынесенного на местный референдум вопроса, он ставит знак “плюс” или любой иной знак в квадрате под словом “за”. Если гражданин голосует против вынесенного на местный референдум вопроса, он ставит знак “плюс” или любой иной знак в квадрате под словом “против”.

6. Заполненный бюллетень для голосования гражданин опускает в ящик для голосования, который должен находиться в поле зрения членов участковой комиссии местного референдума и наблюдателей.

7. В тех случаях, когда граждане, имеющие право участвовать в местном референдуме, по состоянию здоровья или иным уважительным причинам не могут прибыть на участок для голосования, участковая комиссия при наличии их письменного или устного заявления обязана обеспечить голосование по месту нахождения этих граждан. В этих целях у участковой комиссии должно быть необходимое количество переносных ящиков для голосования. Заявление о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования должно быть подтверждено гражданином в письменной форме по прибытии к нему членов участковой комиссии местного референдума. При проведении голосования вне помещения для голосования вправе участвовать наблюдатели.

Статья 34. Подсчет голосов и определение итогов голосования

1. По истечении времени голосования председатель участковой комиссии объявляет о том, что получить бюллетени для голосования и проголосовать могут только граждане, уже находящиеся в помещении для голосования, и перед вскрытием ящиков для голосования участковая комиссия подсчитывает и погашает все неиспользованные бюллетени, о чем составляется протокол.

2. Подсчет голосов осуществляется членом участковой комиссии с правом решающего голоса и проводится без перерыва до установления итогов голосования.

Вначале производится подсчет бюллетеней для голосования, находящихся в переносных ящиках, число которых не должно превышать число письменных заявлений граждан, проголосовавших вне помещения для голосования.

3. При подсчете голосов граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, прежде всего отделяются бюллетени неустановленной формы, то есть не изготовленные официально либо не заверенные комиссией местного референдума, и недействительные бюллетени. Недействительными считаются бюллетени, по которым невозможно установить волеизъявление гражданина, в частности такие, в которых знак "плюс" или любой иной знак проставлен в двух квадратах или не поставлен ни в одном из них. При принятии решения о признании бюллетеня недействительным участковая комиссия указывает на его оборотной стороне причины недействительности данного бюллетеня. Эта запись заверяется подписями не менее трех членов участковой комиссии. Бюллетени неустановленной формы при определении числа граждан, принявших участие в голосовании, из подсчета исключаются.

4. Участковая комиссия местного референдума после подсчета голосов заполняет протокол об итогах голосования, в который вносятся следующие данные:

число граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, зарегистрированных по участку референдума, включая граждан, внесенных в список дополнительно;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме полученных участковой комиссией;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме, выданных гражданам на участке референдума;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме, поданных гражданами, проголосовавшими досрочно;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме, поданных гражданами, проголосовавшими на дому;

число погашенных бюллетеней для голосования на местном референдуме;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме, содержащихся в избирательных ящиках;

число действительных бюллетеней для голосования на местном референдуме;

число бюллетеней для голосования на местном референдуме, признанных недействительными;

число голосов, поданных "за" вопрос, вынесенный на местный референдум;

число голосов поданных "против" вопроса, вынесенного на местный референдум.

В случае вынесения на местный референдум альтернативных вариантов решения вопроса в протокол вносятся все варианты и число голосов граждан, принявших участие в референдуме, поданных за каждый из вариантов, а также число голосов граждан, принявших участие в местном референдуме, поданных против всех вариантов.

Протокол участковой комиссии местного референдума об итогах голосования составляется в трех экземплярах в присутствии всех членов участковой комиссии и наблюдателей и подписывается всеми присутствующими членами участковой комиссии.

Если на голосование выносилось одновременно несколько вопросов, подсчет голосов и составление протокола по каждому вопросу производится отдельно.

5. Первый экземпляр протокола, подписанный всеми присутствующими членами участковой комиссии местного референдума с правом решающего голоса, незамедлительно направляется в муниципальную комиссию местного референдума (либо в территориальную комиссию местного референдума).

Второй экземпляр протокола вместе с опечатанными бюллетенями хранится в участковой комиссии до окончания ее работы.

Третий экземпляр протокола предоставляется для ознакомления членам участковой комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателям, представителям средств массовой информации.

6. В случае образования территориальной комиссии местного референдума, указанные комиссии, на основании протоколов участковых комиссий местного референдума об итогах голосования, путем суммирования содержащихся в них данных устанавливают итоги голосования на соответствующей территории.

Территориальные комиссии местного референдума составляют протокол об итогах голосования в трех экземплярах, в который заносятся данные о числе участковых комиссий на соответствующей территории и число протоколов участковых комиссий, на основании которых составляется протокол об итогах голосования на соответствующей территории, суммарные данные протоколов участковых комиссий, установленные пунктом 4 настоящей статьи. Протоколы об итогах голосования составляются с соблюдением требований настоящей статьи.

Статья 35. Определение результатов местного референдума

1. На основании подлинных протоколов участковых (территориальных) комиссий местного референдума об итогах голосования, путем суммирования содержащихся в них данных муниципальная комиссия местного референдума определяет результаты местного референдума. Суммирование содержащихся в протоколах комиссий по проведению местного референдума данных осуществляют непосредственно члены муниципальной комиссии местного референдума с правом решающего голоса.

2. Муниципальная комиссия местного референдума признает местный референдум несостоявшимся, если в голосовании приняло участие менее половины граждан, имеющих право на участие в местном референдуме. В этом случае местный референдум по тому же вопросу может быть проведен не ранее чем через один год.

Консультативный референдум признается состоявшимся независимо от числа граждан, принявших участие в голосовании по вопросу, вынесенному на консультативный референдум.

3. Решение по вынесенному на местный референдум вопросу считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан, принявших участие в референдуме.

4. Если на референдум выносились альтернативные варианты решения и ни один из них не получил необходимого количества голосов, то все варианты считаются отклоненными, а их повторное вынесение на референдум может состояться не ранее чем через год.

5. О результатах местного референдума муниципальная комиссия местного референдума составляет протокол, который подписывается всеми присутствующими членами муниципальной комиссии местного референдума с правом решающего голоса.

В протокол о результатах местного референдума заносятся суммарные данные всех позиций протоколов об итогах голосования, составленных участковыми (территориальными) комиссиями местного референдума в соответствии с пунктами 4 и 5 статьи 34 настоящего закона.

6. Муниципальная комиссия местного референдума признает результаты местного референдума недействительными, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления граждан.

7. В случае признания результатов голосования по какому-либо участку недействительными, муниципальная комиссия местного референдума вправе поручить соответствующей участковой комиссии местного референдума провести в течение двух недель на данном участке повторное голосование.

Статья 36. Опубликование и вступление в силу решения, принятого на местном референдуме

1. Принятое на местном референдуме решение и итоги голосования подлежат официальному опубликованию (обнародованию) муниципальной комиссией местного референдума в местных средствах массовой информации и доводятся до сведения населения не позднее семи дней со дня определения результатов местного референдума.

2. Принятое на местном референдуме решение вступает в силу со дня его официального опубликования (обнародования) муниципальной комиссией местного референдума, если иной срок не предусмотрен в решении, принятом на местном референдуме.

Статья 37. Изменение и отмена решения, принятого местным референдумом

Решение, принятое на местном референдуме, может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом местном референдуме.

Статья 38. Хранение документации местного референдума

1. Документация участковых (территориальных) комиссий местного референдума, включая бюллетени для голосования и протоколы об итогах голосования, не позднее 10 дней со дня определения результатов референдума передается на хранение в органы местного самоуправления муниципального образования.

2. Документация муниципальной комиссии местного референдума, в том числе протоколы о результатах местного референдума, не позднее 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) результатов

референдума передается на хранение в органы местного самоуправления муниципального образования.

3. Документация комиссий по проведению местного референдума сдается на хранение в архивные учреждения муниципального образования через год со дня официального опубликования (обнародования) результатов местного референдума.

Статья 39. Ответственность за нарушение закона о местном референдуме

Лица, препятствующие свободному осуществлению гражданином его права на участие в местном референдуме путем подкупа, обмана, применения физического насилия или угрозы его применения, подлога документов местного референдума, заведомо неправильного подсчета голосов граждан, имеющих право на участие в местном референдуме, или иным путем, либо препятствующие работе комиссий по проведению местного референдума и работе членов указанных комиссий, а также законной деятельности инициативной группы, наблюдателей или условиям проведения агитации, либо препятствующие выполнению решения, принятого на местном референдуме, несут административную и уголовную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Раздел 5. Заключительные положения

Статья 40. Об осуществлении полномочий комиссий по проведению местного референдума

Подготовку и проведение местного референдума при совпадении сроков проведения местного референдума со сроками проведения референдума Ивановской области или Российской Федерации, выборов органов государственной власти Ивановской области или Российской Федерации, органов и должностных лиц местного самоуправления вправе осуществлять соответствующие комиссии по проведению референдума Ивановской области или Российской Федерации, избирательные комиссии по выборам органов государственной власти и местного самоуправления с согласия соответственно Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, избирательной комиссии Ивановской области, муниципальной избирательной комиссии.

Статья 41. Вступление в силу настоящего закона

Закон Ивановской области "О местном референдуме в Ивановской области" вступает в силу со дня его официального опубликования.

Положение об органах общественного самоуправления в Республике Калмыкия — Хальмг Тангч

Утверждено Парламентом Республики Калмыкия
16 июля 1993 г.

(Нормативный фонд Народного Хурала Республики Калмыкия)

I. Общие положения

Статья 1. Органы общественного самоуправления представляют собой демократическую форму самоорганизации граждан для обсуждения и решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей соответствующей территории.

Статья 2. Органами общественного самоуправления являются:

в селах, поселках, городах районного подчинения — сходы или конференции граждан и избираемые ими советы села, поселка, города районного подчинения в количестве 7—15 человек;

в районах — собрания представителей, состоящие из руководителей исполнительной власти сел, поселков, городов районного подчинения и по два представителя от совета села, поселка, города районного подчинения;

в городе республиканского подчинения — собрание представителей, избираемых по микрорайонам, жилым комплексам, жилым зонам по норме: 1 представитель от 2,5 тыс. жителей. В микрорайонах, жилых комплексах, жилых зонах, по улице — комитеты, избираемые гражданами в количестве, установленном на соответствующих сходах, конференциях.

Органы общественного самоуправления, населения могут наделяться правом юридического лица — с момента их регистрации Представителем Президента соответствующего района, города Элисты. Отказ в регистрации может быть обжалован в суд.

Статья 3. Границы территории, на которой действует орган общественного самоуправления, определяются соответствующим Представителем Президента на основе предложений жителей территории с учетом исторических, социально-экономических, культурных и иных признаков целостности конкретной территории.

Статья 4. Деятельность органов общественного самоуправления основывается на принципах:

— законности;

— учета и реализации воли населения соответствующей территории, выраженной на сходах, конференциях, или посредством референдума, опроса населения;

- защиты прав и интересов жителей;
- участия граждан и их объединений в выработке и реализации решений, рекомендаций, затрагивающих интересы соответствующей территории;
- самостоятельности и ответственности за принимаемые решения и рекомендации;
- выборности собраний представителей, советов, комитетов общественного самоуправления, их подконтрольности и подотчетности населению соответствующей территории;
- гласности и учета общественного мнения;
- сочетания местных и районных интересов.

Статья 5. Органы общественного самоуправления действуют в тесном контакте с органами исполнительной власти всех уровней и хозяйственными субъектами при обсуждении и решении вопросов, затрагивающих интересы соответствующих территорий.

II. Созыв и образование органов общественного самоуправления

Статья 6. Сход, конференция граждан населенного пункта, собрание представителей в районе, городе республиканского подчинения, совет села, поселка, города районного подчинения, комитет микрорайона, жилого комплекса, зоны, улицы созываются руководителем органа местного самоуправления, по собственной инициативе, по предложению соответствующего Представителя Президента, руководителя местного органа исполнительной власти, а также по требованию группы граждан сел, поселков, городов, или одной третьей численного состава собрания представителей в районе, городе республиканского подчинения.

Сход, конференция граждан по организационному оформлению органа местного самоуправления созывается по инициативе граждан соответствующим Представителем Президента или руководителем местного органа исполнительной власти.

Статья 7. В сходе, конференции граждан имеют право участвовать граждане, достигшие 18 лет и постоянно проживающие на данной территории.

Статья 8. Сход граждан правомочен при условии явки на него не менее одной трети общего числа граждан, имеющих право участвовать в собрании, в случаях проведения конференции представителей граждан соответствующей территории — более половины делегатов конференции.

Статья 9. Избранными в состав органа общественного самоуправления считаются лица, получившие при голосовании более половины голосов граждан или делегатов, присутствовавших на сходе или конференции.

Статья 10. Орган общественного самоуправления может быть досрочно переизбран (полностью или частично) по решению схода граждан или конференции, а также по предложению Представителя Президента в случае неоднократного нарушения советом, собранием представителей законодательства Республики Калмыкия — Хальмг Тангч, Указов Президента Республики Калмыкия — Хальмг Тангч, постановлений, распоряжений Представителя Президента, ахлачи, главы.

Избрание новых членов органа общественного самоуправления производится в порядке, предусмотренном статьями 6—9 настоящего Положения.

Статья 11. Компетенция органа общественного самоуправления определяется настоящим Положением, сходом, конференцией граждан, собранием представителей соответствующего района, города Элисты.

Органы общественного самоуправления вправе:

— заслушивать информацию Представителя Президента, ахлачи, главы по использованию сметы расходов на содержание учреждений и мерах по социально-экономическому развитию населенного пункта, социальной поддержке отдельных слоев населения (не более двух раз в течение года);

— представлять Представителю Президента, ахлачи, главе рекомендации по укреплению общественного правопорядка, благоустройству территории и коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры, созданию предприятий и организаций, удовлетворяющие потребности населения в товарах и услугах;

— осуществлять меры по воспитанию и трудоустройству молодежи, моральному воздействию на лиц, ведущих антиобщественный образ жизни;

— выступать посредниками в возможных конфликтах, спорах отдельных социальных групп населения, способствовать межнациональному согласию и миру;

— кооперировать на добровольной основе средства населения, предприятий, учреждений и организаций для оказания материальной помощи нуждающимся, финансировании необходимых социальных программ, организовывать хозяйственно-финансовую деятельность, не запрещенную законодательством;

— содержать при необходимости на принципе самофинансирования освобожденных работников органа общественного самоуправления.

III. Основы взаимодействия органов общественного самоуправления с органами исполнительной власти на местах

Статья 12. Представитель Президента в районе, городе республиканского подчинения, местные органы исполнительной власти обеспечивают необходимые условия для осуществления органами общественного самоуправления их полномочий.

Статья 13. Представитель Президента, руководители органов исполнительной власти на местах по взаимному соглашению с органом общественного самоуправления могут передавать им часть своих полномочий в случаях, предусмотренных законодательством Республики Калмыкия — Хальмг Тангч.

Статья 14. Представитель Президента, руководители органов исполнительной власти на местах и органы общественного самоуправления могут определять круг вопросов совместного ведения, по которым решения исполнительных органов принимаются по согласованию с соответствующим органом самоуправления и устанавливается порядок их рассмотрения.

К совместному ведению могут быть отнесены следующие вопросы:

— подготовка и реализация социально-экономических программ территории, определение специализации предприятий, входящих в муниципальную собственность, хозяйств, расположенных на территории данного органа самоуправления;

— совместная экспертиза проектов строительства, реконструкции и ремонта объектов социально-культурного и бытового назначения, жилых домов, экспертиза экологической чистоты объектов производственной и социальной сферы;

— согласование графика работы предприятий, учреждений, организаций, занятых обслуживанием населения;

— использование и ремонт жилых помещений, расположенных на соответствующей территории;

— другие вопросы по согласованию между заинтересованными сторонами.

Статья 15. Взаимоотношения органов общественного самоуправления с органами исполнительной власти осуществляются, как правило, в пределах определенной законом компетенции этих органов, а также на договорной основе.

В случае возникновения разногласий между указанными органами эти разногласия разрешаются вышестоящим органом исполнительной власти.

IV. Основы организации работы органов общественного самоуправления

Статья 16. Совет села, поселка, города районного подчинения на своем первом заседании избирает из своего состава председателя и секретаря, определяет их полномочия и порядок работы.

Заседание собрания представителей районов и города республиканского подчинения созывает и проводит соответствующий Представитель Президента.

Статья 17. Деятельность советов и собраний представителей осуществляется на основе текущих и перспективных программ, которые составляются с учетом предложений жителей и трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций, расположенных на соответствующей территории.

Статья 18. Заседания совета, собрания представителей проводят по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Все вопросы, входящие в компетенцию органа самоуправления, решаются большинством голосов присутствующих на заседании членов и оформляются протоколом, подписываемым председателем и секретарем органа общественного самоуправления.

По рассматриваемым вопросам эти органы общественного самоуправления принимают рекомендации, которые подписываются его председателем. Они доводятся до сведения жителей соответствующей территории путем вывешивания текстов на информационных стендах, а также иными способами.

Статья 19. Заседания советов, собраний представителей являются правомочными, если на них присутствует более половины членов.

Статья 20. Заседания советов, собрания представителей являются открытыми.

На их заседания могут приглашаться представители трудовых коллективов предприятий, учреждений, организаций, органов общественных организаций, массовых движений, действующих на соответствующей территории с правом совещательного голоса.

Статья 21. Председатель совета и собрания представителей, руководя его работой:

- созывает заседания органа;
- организует подготовку необходимых материалов к заседаниям;
- дает поручения членам органа;
- приглашает для участия в заседаниях лиц, указанных в статье 22 настоящего Положения;
- председательствует на заседаниях;
- представляет орган территориального общественного самоуправления в отношениях с государственными и другими общественными организациями, предприятиями и учреждениями;
- организует работу по исполнению рекомендаций органа;
- информирует население соответствующей территории о рекомендациях, принятых органом, о других вопросах его деятельности;
- осуществляет иные полномочия, переданные ему сходом, конференцией граждан или решениями Представителя Президента, руководителями местной исполнительной власти.

В случае отсутствия председателя его обязанности исполняет секретарь либо один из членов соответствующего органа.

Статья 22. Секретарь совета, собрания представителей ведет протоколы заседаний и делопроизводства, следит за своевременным направлением рекомендаций органа адресатам, поступлением от них ответов и выполняет другие возложенные на него обязанности.

V. Ответственность органов общественного самоуправления

Статья 23. Органы общественного самоуправления несут ответственность за законность принимаемых ими рекомендаций.

Статья 24. Споры по восстановлению нарушенных прав предприятий, учреждений и граждан, возникающие в результате действий или бездействия органов общественного самоуправления, решаются в суде или в арбитражном суде.

Статья 25. Контроль за деятельностью органов общественного самоуправления осуществляют жители соответствующей территорий, а также Представитель Президента, руководитель местной исполнительной власти.

О Законе Астраханской области “Об административно-территориальном устройстве Астраханской области”

**Постановление Астраханского областного
Представительного Собрания от 3 сентября 1996 г. № 196**

(Нормативный фонд Астраханской областной Думы)

Рассмотрев дополнения и предложения к проекту Закона “Об административно-территориальном устройстве Астраханской области” представленные администрацией области, комитетом по земельным ресурсам и землеустройству Астраханской области, Астраханским городским Представительным Собранием, администрацией г. Знаменска, консультантом-экспертом главы администрации г. Астрахани В. Элеменкиным, областное Представительное Собрание

Постановило:

1. Принять Закон Астраханской области “Об административно-территориальном устройстве Астраханской области” с учетом принятых дополнений и предложений.
2. Предложить администрации области разработать до 1 января 1997 года реестр административно-территориального устройства области.
3. Направить Закон Главе Администрации Астраханской области на подписание и для официального опубликования.

Об административно-территориальном устройстве Астраханской области

**Закон Астраханской области
от 18 сентября 1996 г.**

Глава I. Общие положения

Статья 1. Предмет регулирования Закона

Настоящий Закон устанавливает административно-территориальное устройство Астраханской области и регулирует порядок решения вопросов изменения административно-территориального устройства Астраханской области.

Статья 2. Правовая основа решения вопросов административно-территориального устройства

Правовую основу решения вопросов административно-территориального устройства Астраханской области составляют: Конституция Россий-

ской Федерации; законодательные и нормативные акты Российской Федерации; Устав Астраханской области; настоящий Закон; другие законы Астраханской области.

Статья 3. Основные понятия

В настоящем Законе понятия используются в следующих значениях:
административно-территориальное устройство области — подразделение территории области на определенные части, в соответствии с которыми строится и функционирует система органов государственной власти области и органов местного самоуправления;

административно-территориальная единица области — территория (муниципальное образование или его часть), имеющая установленные нормативными правовыми актами название, статус, границы и подведомственная собственным органам местного самоуправления или территориальному подразделению органа местного самоуправления;

муниципальное образование области — городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления;

поселение (населенный пункт) — населенная территория, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной черты;

городское поселение — поселение, которое, исходя из численности населения, характера занятий большинства его жителей, отнесено в установленном законодательством порядке к категории городов или рабочих, курортных поселков;

сельское поселение — поселение (село, деревня, сельский поселок, хутор и др.), которое не отнесено к категории городских поселений;

район области — административно-территориальная единица, в состав которой входят несколько сельсоветов или несколько сельсоветов и городские поселения (города, рабочие поселки);

город — административно-территориальная единица, в состав которой входит территория города или города и одного или нескольких поселений других категорий и может входить незастроенная территория;

рабочий, дачный, курортный поселок (далее — поселок городского типа) — административно-территориальная единица, в состав которой входит поселок городского типа или поселок городского типа и одно или несколько сельских поселений и может входить незастроенная территория;

сельсовет — административно-территориальная единица, в состав которой входят территории сельских поселений, а также незастроенная территория;

район города — внутригородская административно-территориальная единица;

административный центр — городское или сельское поселение, которое в установленном законодательством порядке определено как место постоянного нахождения органов государственной власти или органов местного самоуправления;

закрытое административно-территориальное образование — административно-территориальная единица, особенности порядка образования и статус которой определены федеральным законодательством.

Статья 4. Основные принципы административно-территориального устройства

Административно-территориальное устройство Астраханской области основывается на следующих принципах:

а) соответствия исторически сложившейся системе расселения на определенной ограниченной территории в области и устойчивым тенденциям ее развития;

б) создания экономических, финансовых и организационных условий для формирования и деятельности органов местного самоуправления, участия населения в их работе и осуществления на территории области функций государственного управления;

в) обеспечения местному населению здоровой и безопасной среды обитания;

г) содействия рациональному использованию природных ресурсов и всего экономического потенциала территории, развитию ее социальной инфраструктуры, системы коммуникаций;

д) развития национальных культур, культурно-бытовых традиций и исконных видов хозяйственной деятельности.

Глава II. Административно-территориальное устройство Астраханской области

Статья 5. Территория Астраханской области

1. Территория Астраханской области является составной частью территории Российской Федерации.

2. Официальным документом, закрепляющим границы Астраханской области, является описание границ Астраханской области, содержащее картографические материалы, заверяемые подписью главы администрации Астраханской области.

3. Административно-территориальное устройство Астраханской области фиксируется в схеме территории Астраханской области.

4. Изменения в административно-территориальном устройстве Астраханской области производятся в соответствии с Уставом Астраханской области и настоящим Законом и отражаются в описании границ и схеме территории Астраханской области.

Статья 6. Изменение границ территории Астраханской области

1. Изменение границ Астраханской области не может быть произведено без согласия населения Астраханской области, выраженного посредством референдума.

2. Изменение границ Астраханской области с другими субъектами Российской Федерации возможно только по взаимному соглашению заинтересованных субъектов Российской Федерации при наличии соответствующих решений, принятых на референдумах населением этих субъектов, с последующим утверждением федеральными органами власти.

3. Изменение границ Астраханской области, являющихся государственными границами Российской Федерации, осуществляется в порядке, предусмотренном Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, только с согласия населения области, выраженного путем референдума.

Статья 7. Реестр административно-территориального устройства области

1. Систематизированный перечень муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений, не являющихся муниципальными образованиями, приводится в реестре административно-территориального устройства области.

2. Реестр административно-территориального устройства области является приложением к настоящему Закону.

Статья 8. Административный центр Астраханской области

Местонахождением органов государственной власти и управления Астраханской области является ее исторически сложившийся центр — город Астрахань.

Глава III. Разграничение полномочий органов государственной власти области и органов местного самоуправления в регулировании вопросов административно-территориального устройства области

Статья 9. Полномочия областного Представительного Собрания в регулировании вопросов административно-территориального устройства области

1. Образование, преобразование или упразднение муниципальных образований, административно-территориальных единиц, установление, изменение их границ и установление или перенесение их административных центров.

2. Отнесение поселений к категории городов областного, районного значения, поселков городского типа или преобразование городов, поселков городского типа в сельские поселения.

3. Придание населенным территориям области статуса поселений, ликвидация их статуса.

4. Объединение поселений, включение поселений в состав города, поселка городского типа.

5. Наименование и переименование муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений.

6. Установление и изменение городской (поселковой) черты.

7. Рассмотрение представлений администрации области по вопросам административно-территориального устройства области.

8. Утверждение Описания границ области.

9. Иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Статья 10. Полномочия администрации области в регулировании вопросов административно-территориального устройства области

Администрация области осуществляет следующие полномочия в регулировании вопросов административно-территориального устройства области:

1. Разработка и представление на утверждение областного Представительного Собрания Описания границ области.
2. Подготовка и внесение в областное Представительное Собрание документов и материалов по вопросам административно-территориального устройства области.
3. Учет изменений в административно-территориальном устройстве области, регистрация муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений, исключение их из учетных данных.
4. Присвоение имен государственных и общественных деятелей железнодорожным станциям и другим объектам в соответствии с действующим законодательством.
5. Иные полномочия в соответствии с действующим законодательством.

Статья 11. Полномочия органов местного самоуправления в регулировании вопросов административно-территориального устройства области

К полномочиям органов местного самоуправления в вопросах административно-территориального устройства области относятся:

1. Образование, объединение, преобразование или упразднение внутригородских муниципальных образований, установление или изменение их территорий.
2. Установление и изменение черты сельских поселений.
3. Наименование и переименование улиц, площадей и других составных частей поселений.

Глава IV. Порядок решения вопросов административно-территориального устройства Астраханской области

Статья 12. Общие критерии образования и преобразования муниципальных образований, административно-территориальных единиц

1. При образовании сельсоветов (сельских округов) учитывается наличие группы соседствующих небольших поселений, тяготеющих к одному из них как административному, хозяйственному, торговому и культурно-бытовому центру, транспортная доступность такого поселения, возможность организации в границах данной территории минимально необходимых коммунально-культурных услуг местному населению.
2. При образовании районов учитывается сложившееся на данной территории сочетание сельскохозяйственного и иного производства, обслуживающего потребности сельского хозяйства и населения, тяготение сельсоветов (сельских округов) и городских поселений к определенному центру, состояние путей сообщения и средств связи между поселениями, численность населения, общий экономический и финансовый потенциал территории, достаточный для функционирования объектов производственной и социальной инфраструктуры межпоселенного значения.
3. При отнесении поселений к категории поселков городского типа должны учитываться наличие производственного или социально-культурного объекта, при котором формировался данный населенный пункт, либо его использование в качестве места сезонного отдыха, а также численность и характер занятости населения.

4. При отнесении поселения к городам районного, областного значения учитывается численность и характер занятости населения, хозяйственное, социально-культурное и историческое значение данного поселения, его влияние на социально-экономическое развитие прилегающих территорий.

5. При образовании районов в городах учитывается численность населения города, характер его застройки, интересы рациональной организации управления городским хозяйством, социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием населения.

Статья 13. Образование, упразднение районов области, поселений, сельсоветов (сельских округов) и установление и перенесение их административных центров

1. Образование и упразднение районов области, поселений, сельсоветов (сельских округов) и установление и перенесение их административных центров производятся законами области по представлению главы администрации области на основании решений представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, которые принимаются с учетом мнения населения соответствующих территорий.

2. Предложения представительных органов местного самоуправления и населения по вопросам административно-территориального устройства территорий местного самоуправления, выраженные в решениях представительных органов местного самоуправления, местных референдумов, собраний, сходов граждан, вносятся главой администрации области на рассмотрение областного Представительного Собрания в обязательном порядке.

Статья 14. Отнесение поселения к категории поселков городского типа или города районного, областного значения

Отнесение поселения к категории поселков городского типа или города районного, областного значения, а также упразднение поселков городского типа и преобразование их в сельские поселения производятся законами области по представлению главы администрации области в соответствии с пунктами 1,2 статьи 13 настоящего Закона.

а) К категории городов областного значения могут быть отнесены поселения, являющиеся экономическими и культурными центрами, имеющие развитую промышленность, с численностью населения свыше 50 тысяч человек. В отдельных случаях к категории городов областного значения могут быть отнесены поселения с численностью населения и менее 50 тысяч человек, имеющие важное промышленное, социально-культурное и историческое значение, перспективу дальнейшего экономического развития и роста численности населения.

б) К категории городов районного значения могут быть отнесены поселения, являющиеся промышленными и культурными центрами, с численностью населения не менее 10 тысяч человек и с долей занятых вне сельского хозяйства не менее 70 процентов населения.

в) К категории рабочих поселков могут быть отнесены поселения, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы, гидротехнические сооружения, предприятия по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и другие экономически важные объекты, с численностью населения не менее 3 тысяч человек, из которых вне сельского хозяйства занято не менее 70 процен-

тов, а также населенные пункты, на территории которых расположены высшие учебные заведения и научно-исследовательские учреждения. В отдельных случаях к категории рабочих поселков могут быть отнесены населенные пункты с численностью населения и менее 3 тысяч человек, имеющие перспективу дальнейшего экономического и социального развития и роста численности населения.

г) К категории курортных поселков могут быть отнесены поселения, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение, с численностью населения не менее 2 тысяч человек, при условии, что количество приезжающих ежегодно для лечения и отдыха в эти поселки составляет не менее 50 процентов постоянного проживающего населения.

д) К категории дачных поселков могут быть отнесены поселения, основным назначением которых является обслуживание населения городов в качестве санаторных пунктов или мест летнего отдыха.

Дачные поселки не утрачивают своего характера, если часть населения постоянно проживает в них.

Статья 15. Установление и изменение границ районов, городов областного и районного значения, поселков городского типа, сельсоветов (сельских округов), а также включение в их состав поселений

1. Установление и изменение границ районов городов областного и районного значения, поселков городского типа, сельсоветов (сельских округов), а также включение в их состав поселений производятся законами области по представлению главы администрации области в соответствии с пунктами 1,2 статьи 13 настоящего Закона.

2. В состав городов и поселков городского типа включаются только те поселения, которые фактически слились с городом (поселком городского типа).

3. Установление границ районов, городов, поселков городского типа, сельсоветов, а также включение в их состав поселений производится с учетом мнения населения этих образований.

4. Изменение границ районов производится согласно населения муниципальных образований, которые в результате такого изменения будут входить в состав другого района или границы которых при этом также будут изменены. Мнение населения выявляется в результате проведения местных референдумов соответствующих муниципальных образований.

Статья 16. Особенности создания, установления и изменения границ закрытого административно-территориального образования

Решение о создании и упразднении закрытого административно-территориального образования с установлением его административной подчиненности принимается в соответствии с действующим федеральным законодательством.

Статья 17. Наименование и переименование муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений

1. Наименование и переименование муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений производятся област-

ным Представительным Собранием по представлению главы администрации области или органов местного самоуправления в соответствии с пунктами 1,2 статьи 13 настоящего Закона.

2. Наименование и переименование муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений производятся с учетом государственных интересов, а также географических, исторических, национальных, бытовых и других местных условий, мнения местного населения.

3. При наименовании и переименовании муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений не допускается присвоение уже имеющихся в области наименований.

4. При представлении ходатайств о переименовании поселений, в которых находятся почтово-телеграфные учреждения или железнодорожные станции органы, вносящие ходатайства, предварительно согласовывают переименование этих поселений с соответствующими органами связи и управлениями железных дорог.

5. Наименование и переименование улиц, площадей и других составных частей поселений производится их органами местного самоуправления.

6. Присвоение имен государственных и общественных деятелей муниципальных образований, административно-территориальным единицам и поселениям может производиться только посмертно и лишь в исключительных случаях в целях увековечения памяти особо выдающихся государственных, общественных деятелей, защитников Родины, деятелей науки и культуры.

Статья 18. Учет и регистрация муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений

1. Учет и регистрация муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений, в том числе вновь возникших, исключение их из учета данных, производятся администрацией области.

2. Учету и регистрации подлежат все муниципальные образования, административно-территориальные единицы, а также поселения, имеющие закрепленную за ними территорию и проживающее в них население.

Вновь возникшие поселения подлежат регистрации не позднее трех месяцев после их возникновения.

3. Поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения или являющиеся объектами служебного назначения, а также одиночные дома не составляют самостоятельные поселения и числятся за теми поселениями, с которыми они связаны в административном или территориальном отношениях.

4. Регистрация вновь возникших муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений (за исключением районов области и городов областного значения) и поселений производится по представлению главы района, в границах которого находится вновь возникшее образование. В представлении о регистрации указывается:

месторасположение (расстояние до центра сельсовета (сельского округа), поселка городского типа и района, ближайшей железнодорожной станции, почтового отделения);

причины его возникновения, когда и кем отведено место и утвержден план застройки;

количество населения и его состав по преобладающему роду занятий; преобладающая национальность населения;

наименование.

5. Из учета данных исключаются поселения, которые вошли в состав или объединились с другими поселениями, а также поселения, откуда выехали или переселились жители.

Для определения правильности исключения поселения из учетных данных соответствующим органом местного самоуправления создается комиссия. Указанная комиссия составляет акт, в котором отражаются даты ликвидации производственных объектов и переселения жителей, место переселения, а также мотивированные выводы о том, что в ближайшие годы нет оснований для восстановления поселения. Акт утверждается главой муниципального образования.

6. Администрация области обеспечивает не реже одного раза в 10 лет издание справочника об административно-территориальном устройстве Астраханской области и ежегодные публикации в областных газетах обобщенных данных об изменениях в административно-территориальном устройстве за год.

Статья 19. Перечень документов и материалов по вопросам изменения административно-территориального устройства, представляемых в Астраханское областное Представительное Собрание

1. При образовании и упразднении муниципальных образований, установлении и перенесении их административных центров в областное Представительное Собрание вносятся:

решения представительных органов местного самоуправления муниципальных образований, территории которых затрагиваются предполагаемыми преобразованиями;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений и сведения о размере территории, количестве городов районного значения, поселков городского типа, сельсоветов (сельских округов), иных поселений, численности населения, основных промышленных, сельскохозяйственных и транспортных предприятиях, предприятиях связи, торгового и бытового обслуживания населения, социально-культурных учреждениях;

сведения об имеющихся и предусматриваемых структуре и штатах органов местного самоуправления, источниках покрытия расходов на содержание работников органов местного самоуправления;

предложение о наименовании муниципального образования и объяснение этого наименования;

характеристика поселения, в котором размещается или будет размещен административный центр муниципального образования, содержащая сведения о его географическом положении по отношению к территории муниципального образования, численности населения, промышленных, сельскохозяйственных, транспортных предприятиях, предприятиях связи, торгового и бытового обслуживания населения;

сведения о социально-культурных учреждениях, жилищно-коммунальном хозяйстве, о наличии помещений для размещения органов местного самоуправления;

сведения о расходах денежных средств, связанных с перенесением административного центра муниципального образования, состоянии путей сообщения и средств связи, наименовании ближайшей железнодорожной станции и расстоянии до нее;

Приложение

схематическая карта с указанием на ней границ и административных центров районов, городов, поселков городского типа, сельсоветов (сельских округов) и основных путей сообщения;

заключение администрации области.

2. При отнесении поселения к категориям поселков городского типа или городов районного, областного значения или преобразовании городов районного, областного значения, поселков городского типа в сельские поселения, в областное Представительное Собрание вносятся:

решение представительных органов местного самоуправления соответствующего муниципального образования;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений и сведения об общей численности населения, в том числе о структуре занятости, промышленных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных предприятиях, предприятиях торгового и бытового обслуживания населения, связи;

сведения о социально-культурных учреждениях, жилищно-коммунальном хозяйстве, размере территории с указанием основных землепользователей;

наименование ближайшей железнодорожной станции и расстояния до нее; сведения о местном бюджете, об имеющихся и предусматриваемых, в связи с вносимым предложением, структуре и штатах органов местного самоуправления источниках покрытия дополнительных расходов на содержание административно-управленческого аппарата, наличии помещений для них;

предложения о наименовании и об образовании органов местного самоуправления;

схематический план с указанием границ;

заключение администрации области.

3. При присоединении и объединении поселений в областное Представительное Собрание вносятся:

решения местных референдумов в соответствующих поселениях;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений и сведения о территориях поселений, численности населения, в том числе о структуре занятости, расстоянии между поселениями;

сведения о промышленных, сельскохозяйственных, строительных, транспортных предприятиях, предприятиях связи, торгового и бытового обслуживания населения, социально-культурных учреждениях, жилищно-коммунальном хозяйстве, основных землепользователях;

сведения о местных бюджетах, об имеющихся и предусматриваемых, в связи с вносимым предложением, структуре и штатах органов местного самоуправления изменениях в расходах на содержание административно-управленческого аппарата; сведения о возможном изменении генеральных планов развития поселений в связи с объединением или присоединением;

схематический план вновь образуемого поселения с указанием границ его территории, территорий каждого из объединяющихся поселений и экспликаций их земель;

заклучение администрации области.

4. При изменении границ муниципальных образований, административно-территориальных единиц в областное Представительное Собрание вносятся:

решения местных референдумов населения муниципальных образований, административно-территориальных единиц, которые в результате такого изменения будут входить в состав другого муниципального образования или границы которых при этом также будут изменены;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений и сведения о размере передаваемой территории, перечне поселений, расположенных на ней, числе проживающего населения в каждом из них, наличии в них предприятий и социально-культурных учреждений, основных землепользователей, расстоянии от поселений до центров муниципальных образований;

описание измененного участка границы и схематическую карту с обозначением на ней участка границы до и после ее изменения, передаваемой территории и всех поселений, расположенных на ней, административных центров муниципальных образований, административно-территориальных единиц. Описание измененного участка границы и карты подписываются представителями органов местного самоуправления, передающих и принимающих данную территорию. Подписи скрепляются печатями;

заключение администрации области.

5. При переименовании муниципальных образований, административно-территориальных единиц и поселений, а также при наименовании вновь возникших территориальных образований в областное Представительное Собрание вносятся:

сведения о результатах опроса населения соответствующих образований или поселений;

пояснительная записка, содержащая обоснование целесообразности вносимых предложений и сведения о численности и национальном составе населения, проживающего в данном образовании или поселении, наличии в нем почтово-телеграфного учреждения или железнодорожной станции и их наименовании, о мнении соответствующего органа связи и управления железной дороги соответственно о наименовании или переименовании муниципального образования, административно-территориальной единицы или поселения, имеющего указанные объекты;

объяснение нового наименования с указанием, имеются ли на территории области муниципальные образования, административно-территориальные единицы или поселения с подобными наименованиями.

6. Пояснительные записки, указанные в настоящей статье, подписываются должностными лицами органов, вносящих соответствующие представления.

7. Схематические карты и планы должны иметь масштаб и условные обозначения. Карты и планы заверяются должностными лицами органов, вносящих соответствующие представления.

8. Подписи лиц, указанных в частях 6 и 7 настоящей статьи скрепляются печатями.

Глава V. Заключительные положения

Статья 20. Вступление Закона в силу

Настоящий Закон вступает в силу с момента его опубликования.

О Законе Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области”

**Решение Московской областной Думы
от 10 июля 1996 г.**

(Нормативный фонд Московской областной Думы)

Рассмотрев проект Закона Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области”, Московская областная Дума решила:

1. Принять Закон Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области” (прилагается).

2. Направить Закон Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области” Главе администрации Московской области для подписания и опубликования.

3. Предложить председателю Комитета по управлению имуществом Московской области в течение двух месяцев после вступления в силу Закона Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области” принять необходимые для его реализации нормативные акты.

4. Контроль за исполнением настоящего решения возложить на председателя Московской областной Думы А.А.Воронцова.

Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области

**Закон Московской области
от 25 июля 1996 г.**

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Законом

1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие в процессе формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью на территории Московской области.

2. Отношения собственности, не урегулированные настоящим Законом, в том числе право собственности на землю и иные природные ресурсы регулируются законодательством Российской Федерации, Московской области и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в пределах их полномочий.

Статья 2. Определение муниципальной собственности

1. Муниципальная собственность является достоянием местного сообщества соответствующего муниципального образования и предназначена для решения вопросов местного значения.

Вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования, определяются в порядке, установленном законами Российской Федерации и Московской области.

2. Муниципальная собственность может использоваться для осуществления любых, не запрещенных действующим законодательством, видов деятельности.

Муниципальная собственность, если иное не установлено федеральным законом, может быть передана во временное или постоянное пользование любым юридическим или физическим лицам, объединена с имуществом иных муниципальных образований, физических, юридических лиц и других субъектов права собственности, использована в качестве предмета залога, передана в доверительное управление юридическим или физическим лицам, отчуждена, использована и обременена иными способами.

Глава 2. Право муниципальной собственности

Статья 3. Объекты права муниципальной собственности

1. В муниципальной собственности находятся:

- 1) средства местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов,
- 2) имущество органов местного самоуправления.

2. В муниципальной собственности могут находиться:

- 1) земли и другие природные ресурсы,
- 2) унитарные предприятия, в том числе транспорта, торговли, общественного питания, бытового обслуживания, ремонтно-строительные, жилищно-эксплуатационные, по оказанию ритуальных услуг и содержанию мест захоронения, по утилизации и переработке мусора,
- 3) банки и другие кредитные организации,
- 4) учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта и туризма,
- 5) бюро технической инвентаризации и обмена жилой площади,
- 6) жилищный и нежилой фонд,
- 7) объекты инженерной инфраструктуры,
- 8) дороги местного значения,
- 9) здания, сооружения и предметы, являющиеся памятниками истории и культуры местного значения,
- 10) ценные бумаги,
- 11) иные объекты, необходимые для решения вопросов местного значения.

3. Если иное не предусмотрено законом Российской Федерации или договором об использовании муниципальной собственности, муниципальной собственностью являются плоды, продукция, доходы, полученные от ее использования.

4. Муниципальная собственность может находиться как на территории соответствующего муниципального образования, так и за ее пределами.

Статья 4. Основания возникновения права муниципальной собственности

Муниципальная собственность формируется:

1) путем взимания налогов и иных обязательных платежей, подлежащих зачислению в местный бюджет, внебюджетные фонды и валютный фонд.

Имущество, созданное или приобретенное за счет средств местных бюджетов, внебюджетных и валютных фондов, является муниципальной собственностью,

2) путем приобретения имущества на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки, предусмотренной действующим законодательством Российской Федерации,

3) при разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность (далее "разграничение государственной собственности в Российской Федерации") в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и Московской области,

4) при передаче объектов федеральной собственности в муниципальную собственность в порядке, устанавливаемом федеральным законом,

5) при передаче объектов государственной собственности Московской области (далее "областной собственности") в муниципальную собственность в порядке, установленном настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с настоящим Законом,

6) при разграничении муниципальной собственности в случае, если в границах территории одного муниципального образования имеются другие муниципальные образования. Порядок разграничения муниципальной собственности устанавливается настоящим Законом, а при разграничении муниципальной собственности города — уставом города,

7) при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований в порядке, установленном настоящим Законом и иными законами Московской области,

8) путем получения продукции, плодов, доходов в результате использования муниципальной собственности,

9) по иным основаниям, предусмотренным действующим законодательством.

Статья 5. Документы, подтверждающие право муниципальной собственности. Основные требования к учету объектов муниципальной собственности

1. Документом (документами), подтверждающим право муниципальной собственности, является:

1) на объекты, приобретенные по основаниям, предусмотренным частями 3) и 4) статьи 4 настоящего Закона, перечень объектов федеральной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, оформленный и утвержденный в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации и Московской области,

2) на объекты, приобретенные по основаниям, предусмотренным частью 5) и 6) статьи 4 настоящего Закона, перечень объектов областной или муниципальной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, оформленный и утвержденный в соответствии с требованиями настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Московской области, принятых в соответствии с настоящим Законом, а при разграничении муниципальной собственности города — в соответствии с требованиями устава города и (или) иных нормативных правовых актов органов местного самоуправления города,

3) право муниципальной собственности на имущество, приобретенное по иным основаниям, подтвержденное документами, предусмотренными настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и Московской области.

2. Порядок государственной регистрации права собственности на муниципальное имущество, иных вещных прав и сделок с ним устанавливается законами Российской Федерации и Московской области.

3. Документы, подтверждающие право муниципальной собственности, подлежат постоянному хранению органами местного самоуправления.

Документы, подтверждающие право муниципальной собственности на объекты, приобретаемые в результате гражданско-правовых сделок, хранятся у непосредственных участников сделок или их правопреемников.

4. Органы местного самоуправления ведут реестры (регистры) объектов муниципальной собственности.

Порядок ведения указанных реестров (регистров) и требования к их содержанию, в том числе к учету гражданско-правовых сделок, совершаемых с муниципальной собственностью, устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области.

Статья 6. Основания прекращения права муниципальной собственности

1. Право муниципальной собственности прекращается:

1) в случае гибели или уничтожения имущества,

2) при отчуждении имущества другим лицам, в том числе при приватизации, в порядке разграничения муниципальной собственности.

3) путем обращения взыскания на имущество по обязательствам муниципального образования в порядке, предусмотренном законом Российской Федерации или договором,

4) по иным основаниям, предусмотренным законами Российской Федерации.

2. Муниципальная собственность может быть отчуждена в собственность Московской области в случаях и в порядке, установленных законом Московской области.

Статья 7. Муниципальная собственность как объект вещного права и предмет обязательств

1. Имущество, находящееся в муниципальной собственности, закрепляется за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или муниципальными учреждениями — на праве оперативного управления.

2. Средства местного бюджета и иное имущество, не закрепленное за муниципальными унитарными предприятиями или учреждениями, составляют муниципальную казну.

3. Муниципальное образование отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему на праве собственности имуществом, кроме имущества, закрепленного за муниципальными унитарными предприятиями на праве хозяйственного ведения или муниципальными учреждениями на праве оперативного управления, и имущества, которое в соответствии с законами Российской Федерации может находиться только в государственной или муниципальной собственности.

4. По решению органов местного самоуправления правами пользования муниципальной собственностью могут быть наделены любые физические и юридические лица, которые осуществляют свои права в пределах, установленных законодательством Российской Федерации и договором об использовании муниципальной собственности.

5. В случае нарушения порядка использования имущества, закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, оно по решению органа местного самоуправления может быть изъято у муниципального унитарного предприятия или учреждения. Порядок изъятия имущества, переданного в хозяйственное ведение или оперативное управление, устанавливается органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством.

Статья 8. Полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью

1. Управление и распоряжение муниципальной собственностью от имени муниципального образования осуществляют соответствующие органы местного самоуправления и (или) должностные лица местного самоуправления.

2. Полномочия органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью, порядок управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе сдачи в аренду, создания, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений, порядок внесения вкладов в уставные капиталы хозяйственных товариществ и обществ, порядок передачи имущества некоммерческим организациям устанавливаются уставом муниципального образования и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, принятыми в соответствии с законами Российской Федерации, настоящим Законом и иными законами Московской области.

3. В пределах установленной компетенции органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления принимают решения:

- 1) о составе муниципальной собственности, порядке ее приобретения и отчуждения,
- 2) о порядке ведения и содержании реестров (регистров) муниципальной собственности,
- 3) о порядке хранения документов, подтверждающих право муниципальной собственности,
- 4) о порядке создания, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений,
- 5) о порядке регулирования цен и тарифов на продукцию (услуги) муниципальных унитарных предприятий и учреждений,
- 6) о порядке осуществления контроля за эффективностью использования и сохранностью муниципальной собственности,
- 7) о порядке внесения вкладов в уставные капиталы хозяйственных товариществ и обществ и передачи имущества некоммерческим организациям,
- 8) о разработке и утверждении программы приватизации объектов, находящихся в муниципальной собственности (далее "местные программы приватизации"),
- 9) о заключении договоров по обременению муниципальной собственности, по передаче права пользования ею, в том числе договоров о доверительном управлении, аренды, найма, передачи в залог,
- 10) о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных унитарных предприятий и учреждений,
- 11) о заключении, расторжении и продлении контрактов с руководителями муниципальных унитарных предприятий в соответствии с трудовым законодательством,
- 12) о внесении вкладов в уставные капиталы хозяйственных товариществ и обществ или о передаче имущества некоммерческим организациям,
- 13) по иным вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью.

4. Исключительной компетенцией представительных органов местного самоуправления является установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе порядка и условий приватизации муниципальной собственности.

Представительные органы местного самоуправления осуществляют контроль за деятельностью иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

5. Местные программы приватизации могут устанавливать:

- 1) ограничения на приватизацию отдельных объектов муниципальной собственности, в том числе сданных в аренду (кроме выкупа имущества по договорам аренды с правом выкупа),
- 2) перечень объектов, намеченных к приватизации, и обоснование их выбора,
- 3) критерии выбора способа приватизации объектов муниципальной собственности,
- 4) дополнительные льготы при приватизации объектов муниципальной собственности, предоставляемые представителям определенных социальных групп,

5) прогноз поступления средств от приватизации,
6) направления использования средств, поступивших в местный бюджет от приватизации объектов государственной и муниципальной собственности,

7) иные положения.

Доходы от приватизации объектов муниципальной собственности в полном объеме поступают в местный бюджет.

6. Уставом муниципального образования может быть предусмотрено принятие решений по отдельным вопросам управления и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе определение порядка и условий приватизации муниципальной собственности непосредственно местным сообществом данного муниципального образования.

7. Органы местного самоуправления вправе передать осуществление части своих полномочий по управлению и распоряжению муниципальной собственностью органам местного самоуправления иных муниципальных образований на основе заключенного между ними соглашения.

Глава 3. Передача областной собственности в муниципальную собственность

Статья 9. Законодательство о передаче областной собственности в муниципальную собственность

1. Порядок передачи областной собственности в муниципальную собственность устанавливается настоящим Законом и иными нормативными правовыми актами Московской области, принятыми в соответствии с настоящим Законом.

2. Передача областной собственности в муниципальную собственность осуществляется безвозмездно.

Статья 10. Объекты областной собственности, которые могут быть переданы в муниципальную собственность

В муниципальную собственность могут передаваться объекты областной собственности, приобретенные в порядке разграничения государственной собственности в Российской Федерации, и областная собственность, созданная или приобретенная за счет средств областного бюджета, внебюджетных и валютных фондов или в результате хозяйственной деятельности предприятий областной собственности, а также по иным основаниям после 27 декабря 1991 года:

1) объекты, находящиеся в хозяйственном ведении действующих унитарных предприятий или оперативном управлении действующих учреждений областной собственности,

2) объекты, находящиеся в хозяйственном ведении унитарных предприятий или оперативном управлении учреждений областной собственности, в отношении которых принято решение о реорганизации, ликвидации или приватизации,

3) объекты областной собственности, находящиеся во владении коммерческих организаций, образованных в процессе приватизации предприятий и учреждений областной собственности, стоимость которых не включена в уставный капитал этих коммерческих организаций,

4) областная собственность, находящаяся во владении и (или) пользовании коммерческих и некоммерческих организаций на основании соответствующих договоров и соглашений, в том числе по договорам аренды,

5) унитарные предприятия и учреждения областной собственности,

6) филиалы и структурные подразделения унитарных предприятий и учреждений областной собственности,

7) ценные бумаги,

8) объекты областной собственности, ранее переданные в управление органам местного самоуправления,

9) областная собственность, составляющая казну Московской области.

Статья 11. Порядок определения пообъектного состава муниципальной собственности и оформления права муниципальной собственности при передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность

1. Для передачи объектов областной собственности в муниципальную собственность соответствующие органы местного самоуправления разрабатывают перечни объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, по форме, установленной Комитетом по управлению имуществом Московской области (далее "Моссоблкомимущество").

2. В перечень объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, могут быть включены:

1) жилищный фонд,

2) жилищно-эксплуатационные предприятия,

3) нежилые помещения (нежилой фонд), в которых размещаются предприятия торговли, общественного питания, бытового обслуживания, аптеки, магазины оптики,

4) объекты инженерной инфраструктуры, обеспечивающие эксплуатацию жилищного, нежилого фонда и городского электрического транспорта, а также предприятия, осуществляющие эксплуатацию, обслуживание и содержание указанных объектов,

5) дома-интернаты для ветеранов труда, дома для престарелых, детские дома, дома ребенка и другие объекты, выполняющие функции социальной защиты,

6) здания, сооружения и предметы, являющиеся памятниками истории и культуры местного значения,

7) унитарные предприятия розничной торговли, общественного питания и бытового обслуживания,

8) учреждения и объекты здравоохранения, народного образования, культуры, туризма и спорта,

9) иные объекты областной собственности.

В перечень объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, могут включаться объекты, не завершенные строительством.

3. Представительный орган местного самоуправления принимает решение о направлении в Мособлкомимущество перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность для его утверждения в порядке, установленном настоящим Законом.

4. Перечень объектов, передаваемых в муниципальную собственность, представляется в Мособлкомимущество органом местного самоуправления, разработавшим указанный перечень, (далее "заявитель") в двух идентичных экземплярах вместе со следующими документами:

1) решение представительного органа местного самоуправления о направлении указанного перечня в Мособлкомимущество,

2) письменное обоснованное согласие или несогласие (форма произвольная) руководителя унитарного предприятия или учреждения областной собственности на передачу в муниципальную собственность объектов, перечисленных в частях 1) и 6) статьи 10 настоящего Закона,

3) акты приема-передачи объектов, ранее переданных с баланса предприятий или учреждений областной собственности на баланс (в управление) органам местного самоуправления, согласованные с Мособлкомимуществом в порядке, установленном нормативными правовыми актами Московской области,

4) письменное обоснованное согласие или несогласие (форма произвольная) соответствующего комитета, главного управления, управления, департамента Администрации Московской области (далее — "соответствующей отраслевой администрации Московской области") на передачу в муниципальную собственность объектов, перечисленных в частях 5)–9), пункта 2 настоящей статьи (независимо от того на чьем балансе или в чьем управлении они находятся), а также в части 6) статьи 10 настоящего Закона,

5) по объектам, перечисленным в частях 5) и 6) статьи 10 настоящего Закона, справка о том, какую долю в составе населения, обслуживаемого объектом, составляют члены местного сообщества данного муниципального образования или какая доля от общего объема реализуемой объектом продукции (выполняемых работ, услуг) реализуется на территории данного муниципального образования. Требования к форме справки и лицам, уполномоченным ее удостоверить, устанавливаются Мособлкомимуществом.

5. Мособлкомимущество осуществляет:

1) проверку соответствия представленных перечней и документов требованиям настоящего Закона,

2) регистрацию представленных перечней, которая осуществляется в день их поступления.

Отказ в регистрации возможен только в случае нарушения требований по составу представленных документов и (или) несоблюдения формы представленных перечней и (или) документов.

Уведомление об отказе в регистрации перечней в недельный срок со дня их поступления направляется заявителю в письменной форме с указанием причин отказа.

Один экземпляр перечней с необходимыми реквизитами регистрации возвращается заявителю в недельный срок со дня их поступления.

3) исключение из реестра областной собственности объектов, переданных в муниципальную собственность, которое осуществляется в недельный срок с момента возникновения права муниципальной собственности на указанные объекты.

Статья 12. Основания отказа в передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность

1. Постановление Главы администрации Московской области об отказе в передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность должно быть принято в случаях, если:

1) объект, включенный в перечень, расположен за пределами территории данного муниципального образования, кроме случая предусмотренного пунктом 1 статьи 14 настоящего Закона,

2) имеется ограничение на отчуждение объекта областной собственности, включенного в перечень. Порядок установления ограничения на отчуждение объектов областной собственности устанавливается законом Московской области,

3) отсутствует возможность организационного и (или) территориального обособления подразделений или филиалов, включенных в перечень. Отсутствие указанной возможности может быть обосновано как соответствующей отраслевой администрацией Московской области, так и руководителем предприятия или учреждения,

4) представлено письменное обоснованное несогласие руководителя унитарного предприятия или учреждения областной собственности на передачу в муниципальную собственность объектов, перечисленных в частях 1) и 6) статьи 10 настоящего Закона.

2. Постановление Главы администрации Московской области об отказе в передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность может быть принято в случаях, если:

1) представлено письменное обоснованное несогласие соответствующей отраслевой администрации Московской области на передачу объектов областной собственности в муниципальную собственность, кроме случая, предусмотренного частью 3) пункта 1 настоящей статьи,

2) в составе населения, обслуживаемого объектом, включенным в перечень (для объектов, перечисленных в частях 5) и 6), статьи 10 настоящего Закона), члены местного сообщества данного муниципального образования составляют менее 50% или в пределах данного муниципального образования предприятием (учреждением) реализуется менее 50% от общего объема реализуемой продукции (выполняемых работ, услуг),

3) объект, включенный в перечень не соответствует вопросам местного значения.

3. В случае одновременного рассмотрения Мособлкомимуществом предложений по передаче объектов областной собственности, поступивших от органов местного самоуправления муниципальных образований, одно из которых находится в границах другого, предпочтение в передаче объектов в муниципальную собственность может быть отдано муниципальному образованию, меньшему по территории.

Статья 13. Порядок согласования перечней объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность

1. При согласовании органами местного самоуправления с руководителями унитарных областных предприятий и учреждений и (или) соответ-

ствующими отраслевыми администрациями Московской области перечней объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, ответ на письменный запрос заявителя о согласии или несогласии на указанную передачу должен быть направлен заявителю в течение одного месяца с момента получения запроса.

2. Если в течение срока, указанного в пункте 1 настоящей статьи, заявителю не был направлен ответ на его письменный запрос, считается, что передача объектов областной собственности в муниципальную собственность согласована.

В этом случае в Мособлкомимущество вместо документов, предусмотренных частями 2) и 4) пункта 4 статьи 11 настоящего Закона, должны быть представлены копии запросов (запроса) с реквизитами регистрации запрашиваемой стороны.

3. При передаче в муниципальную собственность памятников истории и культуры местного значения Комитет по культуре Администрации Московской области принимает решение о необходимости заключения с соответствующим органом местного самоуправления охранного договора, предусматривающего необходимые условия содержания указанных объектов.

Охранный договор между соответствующим органом местного самоуправления и Комитетом по культуре Администрации Московской области заключается в месячный срок после принятия Постановления Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, или после получения Мособлкомимуществом решения представительного органа местного самоуправления, предусмотренного пунктом 2 статьи 15 настоящего Закона. Охранный договор заключается до передачи указанных объектов на баланс органов местного самоуправления или муниципальных унитарных предприятий или учреждений.

Форма и содержание охранного договора на движимое и недвижимое имущество устанавливается Комитетом по культуре Администрации Московской области в соответствии с законодательством Российской Федерации и Московской области.

В случае неоднократного нарушения охранного договора, по решению суда, вынесенному по заявлению Комитета по культуре Администрации Московской области, объекты могут быть безвозмездно изъяты из муниципальной собственности и возвращены в областную собственность.

4. В случае неиспользования, бесхозяйственного содержания или использования не по назначению объектов, перечисленных в части 1) статьи 10 настоящего Закона, решение об их передаче в муниципальную собственность может быть принято после принятия решения об изъятии указанных объектов у предприятия или учреждения. Порядок изъятия имущества, переданного в хозяйственное ведение унитарных предприятий или оперативное управление учреждений областной собственности, устанавливается законом Московской области в соответствии с законами Российской Федерации.

Статья 14. Порядок взаимоотношений органов государственной власти Московской области и органов местного самоуправления при передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность

1. Если в составе населения, обслуживаемого учреждением, включенным в перечень, члены местного сообщества муниципального образования

составляют менее 50% или в пределах данного муниципального образования учреждением реализуется менее 50% от общего объема выполняемых услуг (работ), может быть принято постановление Главы администрации Московской области о передаче указанного учреждения в долевую собственность нескольких муниципальных образований.

Данное Постановление может быть принято только в случае предоставления в Мособлкомимущество органом местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположены указанные объекты (объект):

1) перечня объектов областной собственности, передаваемых в долевую собственность нескольких муниципальных образований, с указанием доли каждого муниципального образования (в двух идентичных экземплярах),

2) решений представительных органов местного самоуправления всех муниципальных образований, в долевую собственность которых предполагается передать объекты (объект) областной собственности, о направлении перечня в Мособлкомимущество для утверждения в порядке, установленном настоящим Законом,

3) соглашения о порядке владения, пользования и распоряжения указанными объектами, утвержденное представительными органами местного самоуправления всех муниципальных образований, в долевую собственность которых объекты передаются,

4) документов, перечисленных в частях 2), 4), 5) пункта 4 статьи 11 настоящего Закона.

2. На основе документов, подтверждающих право муниципальной собственности на объекты, перечисленные в частях 1), 2), 6), 7), 9) статьи 10 настоящего Закона, должны оформляться акты приема-передачи указанных объектов с баланса областных унитарных предприятий или учреждений (передающая сторона) на баланс органов местного самоуправления, муниципальных унитарных предприятий, муниципальных учреждений или иных организаций (принимающая сторона). Акт приема-передачи оформляется передающей и принимающей стороной самостоятельно. Требования к форме акта приема-передачи и составу прилагаемых к нему документов устанавливаются нормативными правовыми актами Московской области. Один экземпляр акта приема-передачи направляется органами местного самоуправления в Мособлкомимущество в недельный срок после передачи объектов с баланса на баланс.

Если в течение месяца с момента принятия Постановления Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, или получения Мособлкомимуществом решения представительного органа местного самоуправления, предусмотренного пунктом 2 статьи 15 настоящего Закона, передача с баланса не состоялась по вине балансодержателя или Комитета по культуре Администрации Московской области, органы местного самоуправления вправе обратиться в Мособлкомимущество, на который в данном случае возлагается обязанность оформить акт приема-передачи, а по истечении трех месяцев — в суд.

Если передача с баланса на баланс не состоялась по вине органов местного самоуправления в течение трех месяцев с момента принятия Постановления Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципаль-

ную собственность, или получения Мособлкомимуществом решения представительного органа местного самоуправления, предусмотренного пунктом 2 статьи 15 настоящего Закона, документы, подтверждающие право муниципальной собственности на указанные объекты, утрачивают силу.

3. Если в муниципальную собственность переданы объекты областной собственности, перечисленные в частях 3) и 4) статьи 10 настоящего Закона на передача объектов с баланса на баланс осуществляется в сроки, установленные планом приватизации или договором об использовании указанных объектов.

С момента принятия решения о передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность соответствующее муниципальное образование становится правопреемником Московской области (в полном объеме) по договору об использовании указанных объектов, если иное не предусмотрено договором.

Статья 15. Момент возникновения права муниципальной собственности

1. Постановление Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность (в том числе долевую собственность нескольких муниципальных образований), или об отказе в передаче объектов областной собственности в муниципальную собственность принимается в течение двух месяцев со дня регистрации Мособлкомимуществом указанного перечня.

Постановление Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, является документом, подтверждающим право муниципальной собственности на переданные объекты.

2. Если в сроки, указанные в пункте 1 настоящей статьи, соответствующее Постановление Главы администрации Московской области не будет принято, документами, подтверждающими право муниципальной собственности, являются перечень объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, зарегистрированный Мособлкомимуществом, и решение представительного органа местного самоуправления об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, который может содержать все или часть объектов, включенных в перечень, зарегистрированный Мособлкомимуществом.

Решение представительного органа местного самоуправления об утверждении перечня (утвержденный перечень является неотъемлемой частью решения) должно быть представлено заявителем в Мособлкомимущество в месячный срок по истечению срока, указанного в пункте 1 настоящей статьи. В случае непредставления решения об утверждении перечня в установленные сроки объекты областной собственности в муниципальную собственность не передаются.

В случае, если в Мособлкомимущество не представлено решение представительного органа местного самоуправления муниципального образования об утверждении перечня объектов, передаваемых в долевую собственность нескольких муниципальных образований, собственником доли дан-

ного муниципального образования в праве собственности на объекты, вошедшие в указанный перечень, является Московская область.

3. Если иное не установлено федеральным законом, право муниципальной собственности возникает:

на объекты, перечисленные в частях 3) — 5) и 8) статьи 10 настоящего Закона — с момента принятия Постановления Главы администрации Московской области об утверждении перечня объектов областной собственности, передаваемых в муниципальную собственность, а в случае, предусмотренном пунктом 2 настоящей статьи, с момента получения Мособлкомимуществом решения представительного органа местного самоуправления,

на остальные объекты — с момента их передачи на баланс соответствующего органа местного самоуправления, или муниципального унитарного предприятия, или учреждения, или иных организаций.

Глава 4. Разграничение муниципальной собственности

Статья 16. Порядок разграничения муниципальной собственности

1. Разграничение муниципальной собственности — безвозмездная передача муниципальным образованием принадлежащих ему на праве собственности объектов в собственность муниципальных образований, расположенных в границах его территории (далее “иные муниципальные образования”).

Разграничение муниципальной собственности на объекты, переданные муниципальному образованию (кроме разграничения муниципальной собственности городов) в процессе разграничения государственной собственности в Российской Федерации и (или) в процессе передачи федеральной и (или) областной собственности, осуществляется в порядке, установленном настоящим Законом.

Порядок разграничения муниципальной собственности на объекты, приобретенные по иным основаниям, устанавливается уставом и иными нормативными правовыми актами органов местного самоуправления муниципального образования, в границах территории которого расположены иные муниципальные образования.

2. При разграничении муниципальной собственности:

1) органы местного самоуправления иного муниципального образования: разрабатывают перечень объектов, передаваемых в собственность иного муниципального образования, по форме, установленной для передачи областной собственности в муниципальную собственность,

представляют Главе муниципального образования или Главе администрации муниципального образования, в границах территории которого расположено иное муниципальное образование, указанный перечень в двух идентичных экземплярах и решение представительного органа местного самоуправления иного муниципального образования о его направлении Главе муниципального образования или Главе администрации муниципального образования для утверждения перечня в порядке, установленном настоящей статьёй.

Перечень регистрируется в день поступления. Один экземпляр перечня с необходимыми реквизитами регистрации возвращается заявителю в

недельный срок со дня его представления. Отказ в регистрации допускается только в случае несоблюдения установленной формы представления перечня и нарушения требований по составу представляемых документов.

Глава муниципального образования или Глава администрации муниципального образования вносит на рассмотрение представительного органа местного самоуправления проект решения о передаче или об отказе в передаче объектов, включенных в перечень, в муниципальную собственность иного муниципального образования.

2) Если иное не установлено федеральным законом, право собственности у иного муниципального образования на объекты, включенные в перечень, возникает с момента принятия решения представительным органом местного самоуправления муниципального образования, на территории которого расположено иное муниципальное образование, о передаче объектов, включенных в перечень, в собственность иного муниципального образования. Указанное решение является документом, подтверждающим право собственности иного муниципального образования на переданные объекты.

3. Решение об отказе в передаче объектов в муниципальную собственность иных муниципальных образований принимается исключительно в случае, если:

1) объект, включенный в перечень, расположен за пределами территории иного муниципального образования,

2) в составе населения, обслуживаемого объектом, включенным в перечень, члены местного сообщества иного муниципального образования составляют менее 50% или в пределах иного муниципального образования предприятием (учреждением) реализуется менее 50% от общего объема реализуемой продукции (выполняемых работ, услуг),

3) отсутствует возможность организационного и (или) территориального обособления подразделений или филиалов, включенных в перечень,

4) объект, включенный в перечень, не соответствует вопросам местного значения, относящимся к ведению (совместному ведению) иного муниципального образования.

В случаях, предусмотренных частями 2) и 3) настоящего пункта, причина отказа должна быть обоснована Главой муниципального образования или Главой администрации муниципального образования, на территории которого расположено иное муниципальное образование.

4. Если в составе населения, обслуживаемого учреждением, включенным в перечень, члены местного сообщества иного муниципального образования составляют менее 50% или в пределах данного муниципального образования учреждением реализуется менее 50% от общего объема выполняемых услуг (работ), может быть принято решение о передаче данного учреждения в долевую собственность нескольких муниципальных образований. Данное решение может быть принято только после согласования возможности такой передачи с органами местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

5. Если в течение двух месяцев с момента регистрации перечня, соответствующее решение представительного органа местного самоуправления муниципального образования, в границах территории которого расположено иное муниципальное образование, не будет принято, представительный орган местного самоуправления иного муниципального образова-

ния вправе принять решение об утверждении перечня объектов, передаваемых в собственность (долевою собственностью) иного муниципального образования, который может содержать все или часть объектов, включенных в первоначально зарегистрированный перечень (часть 1) пункт 2 настоящей статьи).

Решение представительного органа местного самоуправления иного муниципального образования об утверждении перечня (утвержденный перечень является неотъемлемой частью решения), должно быть представлено в месячный срок по истечению срока, указанного в настоящем пункте, Главе муниципального образования или Главе администрации муниципального образования, в границах на территории которого расположено иное муниципальное образование.

Если иное не предусмотрено федеральным законом, право собственности иного муниципального образования на переданные объекты возникает с момента получения Главой муниципального образования или Главой администрации муниципального образования предусмотренного настоящим пунктом решения представительного органа местного самоуправления иного муниципального образования, которое вместе с первоначально зарегистрированным перечнем является документом, подтверждающим право собственности иного муниципального образования на переданные объекты.

Если в установленные сроки не представлено решение представительного органа местного самоуправления иного муниципального образования об утверждении перечня объектов, передаваемых в долевою собственность нескольких муниципальных образований, собственником доли данного муниципального образования в праве собственности на объекты, вошедшие в указанный перечень, является муниципальное образование, в границах территории которого расположены иные муниципальные образования.

Глава 5. Порядок передачи права собственности на муниципальное имущество в случае образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований

Статья 17. Полномочия Главы упраздняемого муниципального образования или Главы администрации упраздняемого муниципального образования по расформированию муниципальной собственности

1. При упразднении муниципального образования осуществляется расформирование муниципальной собственности.

Расформирование муниципальной собственности — безвозмездная передача имущества, приобретенного упраздняемым муниципальным образованием всеми допустимыми действующим законодательством способами до момента вступления в силу решения об упразднении муниципального образования, в собственность других муниципальных образований и(или) собственность Московской области.

2. В срок не более одного месяца с момента вступления в силу решения об упразднении муниципального образования Глава упраздняемого

муниципального образования или Глава администрации упраздняемого муниципального образования:

1) обеспечивает уточнение реестра объектов, находящихся в собственности упраздняемого муниципального образования, а также реестра объектов федеральной и (или) областной собственности (далее "государственной собственности"), переданных в управление органам местного самоуправления упраздняемого муниципального образования на момент вступления в силу решения об упразднении.

Порядок уточнения реестров устанавливает Мособлкомимущество. Реестр объектов, находящихся в собственности упраздняемого муниципального образования, должен включать следующие сведения:

перечень муниципальных унитарных предприятий,
перечень муниципальных учреждений,
перечень хозяйственных обществ и хозяйственных товариществ в уставном капитале, которых есть вклад (доля) упраздняемого муниципального образования,
перечень некоммерческих организаций, учредителем (членом) которых является упраздняемое муниципальное образование,
перечень объектов, обремененных правами третьих лиц по обязательствам, одной из сторон которых является упраздняемое муниципальное образование,

полное наименование организаций, место их нахождения и юридический (почтовый) адрес, расположение филиалов и представительств, укрупненную специализацию, размер доли (вклада) упраздняемого муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ, хозяйственных товариществ,
сведения об имуществе, находящемся в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий, которое было сдано в аренду, залог или обременено иным способом (по каждому муниципальному унитарному предприятию),

2) создает комиссию по расформированию собственности упраздняемого муниципального образования (далее "комиссия").

Порядок формирования и работы комиссий, в том числе срок работы комиссии и возможность его продления, порядок ведения протоколов заседания устанавливается Мособлкомимуществом.

Статья 18. Требования к составу комиссии по расформированию муниципальной собственности и ее полномочия

1. В работе комиссий в качестве постоянных членов принимают участие представители:

Мособлкомимущества,
Главы упраздняемого муниципального образования или Главы администрации упраздняемого муниципального образования,
муниципальных образований, расположенных в границах упраздняемого муниципального образования, уполномоченные представительными органами местного самоуправления.

В работе комиссии могут принимать участие представители коммерческих и некоммерческих организаций и других муниципальных образований.

2. Комиссия на основании уточненных реестров муниципальной собственности упраздняемого муниципального образования и объектов государ-

ственной собственности, переданных в управление упраздняемому муниципальному образованию, разрабатывает перечни объектов, передаваемых:

в муниципальную собственность муниципальных образований, расположенных в границах упраздняемого муниципального образования (указанные перечни составляются для каждого муниципального образования), в долевую собственность муниципальных образований,

в областную собственность,

в управление органам местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в границе упраздняемого муниципального образования (для объектов государственной собственности),

в ведение Московской области (для федеральной собственности до решения вопроса правопреемства со стороны федеральных органов исполнительной власти в отношении указанных объектов).

В случае отсутствия представителя какого-либо муниципального образования вопрос о передаче объектов в муниципальную собственность данного муниципального образования не рассматривается.

Переход права собственности на объекты, находящиеся в собственности упраздняемого муниципального образования и являющиеся предметом обязательств (договоров), одной из сторон которых выступает упраздняемое муниципальное образование, осуществляется в порядке, устанавливаемом законом Московской области.

3. Работа комиссии завершается подписанием всеми постоянными членами комиссии итогового протокола, форма которого устанавливается Мособлкомимуществом. Итоговый протокол обязательно должен включать сведения о составе комиссии и лицах, принявших участие в работе комиссии. Неотъемлемой частью итогового протокола являются перечни, перечисленные в пункте 3 настоящей статьи, подписанные всеми постоянными членами комиссии.

Всем постоянным членам комиссии вручается подписанный экземпляр итогового протокола.

Итоговый протокол подлежит хранению в порядке, установленном Мособлкомимуществом и соответствующими органами местного самоуправления.

Статья 19. Порядок перехода права собственности к другим лицам в случае упразднения муниципального образования

1. В течение одного месяца со дня подписания итогового протокола представительный орган местного самоуправления принимает решение об утверждении перечня объектов, передаваемых в собственность, долевую собственность и (или) в управление органам местного самоуправления соответствующего муниципального образования, и представляет указанный перечень на согласование в Мособлкомимущество.

Мособлкомимущество регистрирует перечень в день представления. Отказ в регистрации возможен только в случае нарушения срока представления перечня, или непредставления решения представительного органа местного самоуправления о его утверждении.

Согласование перечня осуществляется в течение месяца со дня его регистрации путем принятия распоряжения председателя Мособлкомимущества о согласовании перечня объектов, находящихся в собственности упраздняемого муниципального образования и передаваемых в собственность, долевую собственность и (или) в управление органам местного самоуправления другого муниципального образования. В случае несоответствия отдельных объектов в представленном перечне итоговому протоколу Мособлкомимущество исключает их из этого перечня.

Если в течение установленного срока передача отдельных объектов в муниципальную собственность (в том числе долевую) или в управление органам местного самоуправления не будет согласована с Мособлкомимуществом или комиссия не будет сформирована в течение срока, установленного пунктом 2 статьи 17 настоящего Закона, Мособлкомимущество включает объекты, не вошедшие в согласованные перечни, в перечень объектов, передаваемых в собственность и (или) ведение Московской области, который утверждается Постановлением Главы администрации Московской области до момента упразднения муниципального образования.

Если иное не установлено федеральным законом, право собственности муниципальных образований и право собственности Московской области на объекты, вошедшие в соответствующие перечни, возникает с момента упразднения муниципального образования.

Документами, подтверждающими право собственности других муниципальных образований на объекты, приобретенные ими при расформировании собственности упраздняемого муниципального образования, являются итоговый протокол и предусмотренное настоящим пунктом распоряжение председателя Мособлкомимущества.

2. Споры по расформированию муниципальной собственности разрешаются в судебном порядке.

3. С момента вступления в силу решения об упразднении муниципального образования и до его упразднения распоряжение имуществом, принадлежащим упраздняемому муниципальному образованию и (или) переданным в управление органам местного самоуправления данного муниципального образования, осуществляется органами местного самоуправления упраздняемого муниципального образования исключительно с согласия Мособлкомимущества в порядке, установленном законом Московской области.

Статья 20. Приобретение права собственности в случае образования, объединения, преобразования муниципальных образований

1. При образовании муниципального образования право собственности на имущество приобретает муниципальным образованием способами, предусмотренными статьей 4 настоящего Закона.

2. При объединении или преобразовании муниципальных образований право собственности на имущество, принадлежащее этим муниципальным образованиям, переходит к муниципальному образованию — их правопреемнику.

Положения настоящего пункта применяются, если иное не установлено законом Московской области о порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований.

**Глава 8. Заключительные
и переходные положения**

**Статья 21. Ответственность за нарушение
настоящего Закона**

Нарушение порядка передачи областной собственности и разграничения муниципальной собственности, установленного настоящим Законом, влечет административную ответственность должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций в виде штрафа в размере от двух до двадцати установленных минимальных размеров оплаты труда, налагаемого в судебном порядке.

Порядок и сроки рассмотрения дел о наложении штрафов регламентируются Кодексом об Административных правонарушениях. Дела рассматриваются по заявлению соответствующих органов местного самоуправления, Мособлкомимущества, руководителей коммерческих и некоммерческих организаций.

Суммы штрафов зачисляются в Московский областной бюджет.

Европейская Хартия о местном самоуправлении

Преамбула

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию, **Считая**, что целью Совета Европы является достижение более прочного единства между его членами во имя торжества и защиты составляющих общее достояние идеалов и принципов;

Считая, что заключение соглашений в области управления является одним из средств, служащих достижению этой цели;

Считая, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя;

Считая, что право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств — членов Совета Европы демократическим принципам;

Исходя из убеждения, что это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне;

Исходя из убеждения, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и, одновременно, приближенное к гражданину управление;

Сознавая, что защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти;

Утверждая, что это предполагает существование местных органов самоуправления, которые наделены уполномоченными для принятия решений органами, созданными демократическим путем, и которые имеют широкую автономию в отношении своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимых для этого средств,

договорились о нижеследующем:

Статья 1

Стороны обязуются соблюдать следующие статьи в том порядке и в объеме, как это предусмотрено статьей 12 настоящей Хартии.

Часть I

Статья 2. Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

Принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и, по возможности, в конституции страны.

Статья 3. Понятие местного самоуправления

1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, там, где это допускается по закону.

Статья 4. Сфера компетенции местного самоуправления

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Однако это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий.

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

3. Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Предоставление каких-либо из этих полномочий иному органу власти должно производиться с учетом объема и природы поставленной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть оспорены или ограничены иным органом власти, центральным или региональным, только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральными или региональными органами местные органы самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой приспособлять их осуществление к местным условиям.

6. В процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно касающихся органов местного самоуправления, необходимо консультироваться с этими органами, насколько это возможно, делая это заблаговременно и в соответствующей форме.

Статья 5. Защита территориальных разграничений органов местного самоуправления

При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо предварительно консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, возможно, там, где это позволяет закон, путем проведения референдума.

Статья 6. Соответствие административных структур и средств задачам органов местного самоуправления

1. Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутрен-

ние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

2. Условия работы служащих органов местного самоуправления должны быть такими, чтобы возможно было обеспечивать подбор высококвалифицированных кадров, основанный на принципах учета опыта и компетентности; для этого необходимо обеспечить соответствующие условия профессиональной подготовки, оплаты и продвижения по службе.

Статья 7. Условия осуществления полномочий на местном уровне

1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий.

2. Статус местных выборных лиц должен позволять получать соответствующую денежную компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением ими своих полномочий, а также, в случае необходимости, компенсацию за упущенную выгоду или заработок и соответствующее социальное страхование.

3. Функции и деятельность, несовместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Статья 8. Административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления

1. Любой административный контроль над органами местного самоуправления может осуществляться только в формах и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

2. Любой административный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов. Тем не менее административный контроль может включать также контроль вышестоящих органов власти за надлежащим выполнением органами местного самоуправления делегированных им полномочий.

3. Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство имеет в виду защитить.

Статья 9. Источники финансирования органов местного самоуправления

1. Органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми средствами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций.

2. Финансовые средства органов местного самоуправления должны быть соразмерны предоставленным им конституцией или законом полномочиям.

3. По меньшей мере часть финансовых средств органов местного самоуправления должна поступать за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе устанавливать в пределах, определенных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются средства местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими.

ми, чтобы следовать, насколько это реально возможно, за изменением издержек, возникающих при осуществлении компетенции местных органов.

5. Защита более слабых в плане финансов органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, предназначенных для корректировки результатов неравномерного распределения потенциальных источников финансирования местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых средств необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по мере возможности, не должны предназначаться на финансирование определенных проектов. Предоставление субсидий не должно идти в ущерб основной свободе выбора политики органов местного самоуправления в области их собственной компетенции.

8. Для финансирования расходов по капиталовложениям местные органы самоуправления должны, соблюдая законодательство, иметь доступ к национальному рынку ссудного капитала.

Статья 10. Право местных органов самоуправления на объединение

1. Местные органы самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в пределах, установленных законом, объединяться с другими местными органами самоуправления для выполнения задач, представляющих общий интерес.

2. В каждом государстве должно быть признано право местных органов самоуправления вступать в объединение для защиты и продвижения общих интересов и в международное объединение органов местного самоуправления.

3. Местным органам самоуправления предоставляется право на условиях, которые могут быть установлены законом, сотрудничать с подобными органами других государств.

Статья 11. Правовая защита местного самоуправления

Органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных конституцией и законодательством страны принципов местного самоуправления.

Часть II. Особые положения

Статья 12. Обязательства

1. Каждая Сторона обязуется соблюдать по меньшей мере двадцать пунктов части I Хартии, в числе которых по меньшей мере десять должны быть выбраны из следующих пунктов:

- статья 2
- статья 3, пункты 1 и 2
- статья 4, пункты 1, 2 и 4
- статья 5
- статья 7, пункт 1
- статья 8, пункт 2

- статья 9, пункты 1, 2 и 3
- статья 10, пункт 1
- статья 11.

2. В момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении Хартии каждое договаривающееся государство уведомляет Генерального секретаря Совета Европы о пунктах, избранных в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи.

3. В дальнейшем любая Сторона может в любое время уведомить Генерального секретаря о том, что она обязуется соблюдать любой другой пункт настоящей Хартии, который она еще не приняла в соответствии с положениями пункта 1 настоящей статьи. Такие обязательства, принятые позднее, рассматриваются как составная часть ратификации, принятия или одобрения уведомляющей Стороны и вступают в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока с даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 13. Органы самоуправления, на которые распространяется действие Хартии

Принципы местного самоуправления, содержащиеся в настоящей Хартии, распространяются на все существующие на территории Стороны категории органов местного самоуправления. Однако в момент сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении каждая Сторона может указать те категории органов местного или регионального самоуправления, которыми ограничивается применение настоящей Хартии, или категории, которые она намерена исключить из сферы ее применения. Сторона может также путем последующего уведомления Генерального секретаря Совета Европы распространить действие Хартии на другие категории местных и региональных органов власти.

Статья 14. Предоставление информации

Каждая Сторона направляет Генеральному секретарю Совета Европы всю необходимую информацию о законодательных положениях и иных мерах, предпринятых ею для того, чтобы соответствовать положениям настоящей Хартии.

Часть III

Статья 15. Подписание, ратификация, вступление в силу

1. Настоящая Хартия открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Хартия подлежит ратификации, принятию или одобрению. Ратификационные грамоты либо документы о принятии или одобрении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Настоящая Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты заявления четырьмя государствами — членами Совета Европы о своем согласии соблюдать Хартию в соответствии с положениями предыдущего пункта.

3. Для любого государства — члена Совета Европы, выразившего согласие присоединиться к Хартии впоследствии, Хартия вступит в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или одобрении Хартии.

Статья 16. Территориальная оговорка

1. В момент подписания или сдачи на хранение ратификационной грамоты либо документа о принятии, одобрении или присоединении к Хартии каждое государство может указать территорию или территории, к которым будет применяться настоящая Хартия.

2. Каждое государство может в дальнейшем в любой момент декларацией, направленной Генеральному секретарю Совета Европы, распространить применение настоящей Хартии на любую другую территорию, указанную в декларации. В отношении этой территории Хартия вступает в силу с первого дня месяца, следующего за истечением трехмесячного срока после даты получения уведомления Генеральным секретарем.

Статья 17. Денонсация

1. Ни одна из Сторон не может денонсировать настоящую Хартию до истечения пятилетнего срока со дня ее вступления в силу для данной Стороны. За шесть месяцев Генеральному секретарю Совета Европы направляется предварительное уведомление. Такая денонсация не влияет на действие Хартии для других Сторон, при условии, что их число никогда не будет меньше четырех.

2. Согласно положениям предыдущего пункта каждая из Сторон может денонсировать любой ранее принятый ею пункт части I Хартии при том условии, что количество и категории пунктов, которые должна соблюдать эта Сторона, соответствуют положениям пункта 1 статьи 12. Каждая Сторона, которая после денонсации одного из пунктов не соответствует более требованиям пункта 1 статьи 12, будет рассматриваться как денонсировавшая также Хартию в целом.

Статья 18. Уведомления

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета о:

- a) любом подписании;
- b) сдаче на хранение любой ратификационной грамоты либо документа о принятии или одобрении;
- c) любой дате вступления настоящей Хартии в силу, в соответствии со статьей 15;
- d) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями пунктов 2 и 3 статьи 12;
- e) любом уведомлении, полученном в соответствии с положениями статьи 13;
- f) любом другом акте, уведомлении или сообщении, относящихся к настоящей Хартии.

В удостоверение чего нижеподписавшиеся, будучи должным образом на то уполномочены, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 15 октября 1985 года на французском и на английском языках, причем оба текста имеют одинаковую силу, в одном экземпляре, который будет сдан на хранение в архив Совета Европы.

Генеральный секретарь Совета Европы препровождает должным образом заверенную копию каждому из государств — членом Совета Европы.

О делегировании отдельных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления

Модельный закон субъекта Российской Федерации

(Российская Федерация, 1996, № 24)

Настоящий закон имеет целью обеспечить реализацию гарантий местного самоуправления, предусмотренных Конституцией РФ и Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации, создать правовую основу для оптимального разграничения полномочий и распределения ответственности за решение вопросов, имеющих местное и государственное значение, между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 1. Предмет закона

Настоящий закон регулирует отношения, возникающие в связи с передачей отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления, созданным на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 2. Понятия, используемые в законе

В целях настоящего закона применяются следующие термины:

государственные полномочия — полномочия, правовые, организационные, социально-экономические последствия реализации которых связаны не только с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципального образования, но и населения всего субъекта Российской Федерации, определенные в качестве государственных Конституций (Уставов) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами;

делегирование государственных полномочий — предоставление государственным органам принадлежащих ему полномочий иному органу, в том числе и органу местного самоуправления;

органы государственной власти — законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;

органы местного самоуправления — выборные и иные органы местного самоуправления, созданные на территории субъекта Российской Федерации.

Статья 3. Правовые основы делегирования государственных полномочий

Делегирование государственных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления осуществляется на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

В случаях, предусмотренных настоящим законом, делегирование государственных полномочий осуществляется также на основе договора, заключаемого между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Статья 4. Принципы делегирования государственных полномочий

Делегирование государственных полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления осуществляется на основе следующих принципов:

законности;
социально-экономической обоснованности делегирования полномочий;
дополнительности делегированных полномочий;
материально-финансовой обеспеченности делегируемых полномочий;
подконтрольности осуществления делегированных полномочий.

Статья 5. Законность делегирования полномочий

Орган государственной власти вправе делегировать органам местного самоуправления только полномочия, относящиеся к предметам ведения субъекта Российской Федерации.

Делегирование государственных полномочий не может нарушать права и гарантии местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Конституцией (Уставом) субъекта Российской Федерации и законами Российской Федерации.

Статья 6. Социально-экономическая обоснованность делегирования полномочий

Делегирование государственных полномочий производится в интересах социально-экономического развития муниципальных образований на территории субъекта Российской Федерации и с учетом возможности их осуществления органами местного самоуправления.

Статья 7. Дополнительность делегируемых полномочий

Делегируемые государственные полномочия не могут создавать препятствия для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Статья 8. Материально-финансовая обеспеченность делегированных полномочий

Субъект Российской Федерации гарантирует материально-финансовую обеспеченность государственных полномочий, делегированных органам местного самоуправления.

Органы местного самоуправления исполняют переданные им государственные полномочия в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми ресурсами.

Если передача государственных полномочий обеспечена материальными и финансовыми ресурсами не полностью, глава муниципального образования (глава местной администрации) вносит представление в администрацию субъекта Российской Федерации о невозможности осуществления переданных полномочий в полной мере и определяет, в какой степени выполнимы данные полномочия.

Глава администрации субъекта Российской Федерации может в месячный срок принять решение о несогласии с указанным представлением и внести спорный вопрос на рассмотрение суда субъекта Российской Федерации. В том случае если глава администрации субъекта Российской Федерации в месячный срок не принимает решения по указанным вопросам, считается, что субъект Российской Федерации согласен с представлением о невозможности осуществления переданных полномочий в полной мере. В этом случае объем выполнения переданных полномочий определяется органом местного самоуправления самостоятельно. Глава администрации субъекта Российской Федерации вправе вновь внести на рассмотрение органа местного самоуправления предложение о выполнении делегированных полномочий при условии пополнения материально-финансовых ресурсов.

Материальные и финансовые средства, необходимые для осуществления делегируемых государственных полномочий, могут выделяться — по условиям выполнения делегируемых государственных полномочий — периодически (на один год, полгода, три месяца и т.д.).

Финансовые средства, необходимые для длительного и постоянного (более одного года) осуществления делегируемых полномочий органами местного самоуправления — как тех, которые уже осуществляются органами местного самоуправления, так и вновь передаваемых, — ежегодно предусматриваются в бюджете субъекта Российской Федерации отдельной строкой.

Статья 9. Подконтрольность осуществления делегированных полномочий

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации, делегировавшие полномочия органам местного самоуправления, осуществляют контроль как за законностью, так и за целесообразностью решений органов местного самоуправления, принимаемых для реализации переданных полномочий.

Представительный (законодательный) орган субъекта Федерации может отменить недостаточно обоснованное или противоречащее законам субъекта Российской Федерации решение представительного органа местного самоуправления, а также главы муниципального образования (главы местной администрации), принимаемое в рамках переданных государственных полномочий.

Администрация субъекта Российской Федерации вправе приостанавливать решения представительного органа местного самоуправления и отменять недостаточно обоснованные или противоречащие законам субъекта Российской Федерации акты главы муниципального образования (главы

местной администрации). Приостановленные акты должны быть в течение двух недель отменены или изменены органом, их принявшим. Если в течение двух недель приостановленный акт не будет отменен либо изменен или же изменения, внесенные в него, будут являться недостаточно обоснованными или противоречащими законам субъекта Российской Федерации, данный акт выносится на рассмотрение представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации для принятия решения о его отмене.

Администрация субъекта Российской Федерации по согласованию с представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации вправе:

производить проверки деятельности органов местного самоуправления по осуществлению делегированных им государственных полномочий; назначать уполномоченных для постоянного наблюдения за осуществлением делегированных государственных полномочий;

запрашивать и получать в срок до двух недель, а при чрезвычайных обстоятельствах (стихийные бедствия, экологические катастрофы и др.) немедленно необходимые документы и другую информацию об осуществлении делегированных государственных полномочий.

Статья 10. Состав делегируемых государственных полномочий

В состав делегируемых государственных полномочий могут входить полномочия как представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации, так и администрации субъекта Российской Федерации.

Органам местного самоуправления могут делегироваться права и обязанности органов государственной власти субъекта Российской Федерации по одному или нескольким вопросам, а также отдельные полномочия, связанные с привлечением органов местного самоуправления к реализации программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Не допускается делегирование государственных полномочий, относящихся к исключительным полномочиям представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации или изменяющих Конституцию (Устав) субъекта Российской Федерации.

Не могут делегироваться государственные полномочия, обеспечивающие защиту прав и свобод граждан.

Статья 11. Территориальный уровень делегирования государственных полномочий

Государственные полномочия могут делегироваться всем муниципальным образованиям субъекта Российской Федерации, всем муниципальным образованиям соответствующего уровня или отдельным муниципальным образованиям. При этом должны учитываться организационные, кадровые, информационные и иные возможности органов местного самоуправления соответствующего уровня.

Статья 12. Сроки делегирования государственных полномочий

Делегирование государственных полномочий может быть разовое, на определенный срок или бессрочное.

Статья 13. Возвращение делегированных полномочий

В случае если выполнение делегированных полномочий по причинам, не зависящим от органов местного самоуправления, становится невозможным, оно может быть возвращено досрочно соответствующему органу государственной власти субъекта Российской Федерации вместе с полученными на его осуществление материальными и финансовыми ресурсами. В этом случае орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан принять на себя выполнение возвращаемых государственных полномочий.

Представительный (законодательный) орган субъекта Российской Федерации, делегировавший органу местного самоуправления государственные полномочия на основе изданного им закона, может по собственной инициативе принять на себя выполнение переданных полномочий, если при сложившихся условиях эти полномочия могут быть наиболее эффективно осуществлены на уровне субъекта Российской Федерации.

Статья 14. Порядок делегирования государственных полномочий

Предварительным условием делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления является определение представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации перечня государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, действующими на территории субъекта Российской Федерации на день вступления в силу настоящего закона.

Органы местного самоуправления вправе не согласиться с перечнем государственных полномочий, составленным согласно части первой настоящей статьи. В этом случае для преодоления разногласий создается согласительная комиссия из представителей представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления. Если разногласия не удастся преодолеть с помощью согласительной комиссии, орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с иском о признании недействительным акта представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации, нарушающего права местного самоуправления, в порядке, предусмотренном федеральными законами.

Дополнительному делегированию подлежат те государственные полномочия, которые не осуществлялись органами местного самоуправления на момент вступления настоящего закона в силу.

Статья 15. Делегирование в форме закона

При делегировании государственных полномочий органам местного самоуправления законом субъекта Российской Федерации проект закона заблаговременно направляется представительным органам соответствующих муниципальных образований для дачи заключения. Мотивированные возражения органов местного самоуправления в связи с характером и объемом делегируемых полномочий подлежат обязательному обсуждению и учету представительным (законодательным) органом субъекта Российской Федерации и его профилирующими комитетами.

Статья 16. Делегирование в форме договора

Глава муниципального образования (местной администрации) с согласия представительного органа муниципального образования вправе принимать на договорной основе осуществление отдельных полномочий, делегируемых администрацией субъекта Российской Федерации.

Договор о делегировании и принятии государственных полномочий должен предусматривать:

- цели делегирования полномочий;
- сроки их осуществления;
- порядок материально-финансового обеспечения делегируемых полномочий;
- формы и меры ответственности органов местного самоуправления за неисполнение договора;
- условия расторжения договора, а также возврата делегированных полномочий.

Статья 17. Осуществление делегированных государственных полномочий

Органы местного самоуправления осуществляют переданные им государственные полномочия самостоятельно в целях, определенных законом или договором. Органы местного самоуправления свободны в выборе форм и методов реализации этих полномочий.

Акты органов местного самоуправления, принятые в рамках переданных им полномочий по предметам ведения субъекта Российской Федерации, не могут противоречить актам органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Статья 18. Ответственность за неисполнение делегированных государственных полномочий

Должностные лица органов местного самоуправления при неисполнении или ненадлежащем исполнении ими переданных этим органам государственных полномочий несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации.

Статья 19. Вступление в силу закона

Настоящий закон вступает в силу со дня его подписания.

Подготовлен доктором юридических наук
В. И. Васильевым
и кандидатом юридических наук
А. Е. Постниковым.

Принятые сокращения

АПК	— Арбитражный процессуальный кодекс
Ведомости РФ	— Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации
Ведомости СССР	— Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР
ГК РФ	— Гражданский кодекс Российской Федерации
КЗоТ	— Кодекс законов о труде
КоАП	— Кодекс об административных правонарушениях
РГ	— Российская газета
САПП РФ	— Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации
СЗ РФ	— Собрание законодательства Российской Федерации
УК РФ	— Уголовный кодекс Российской Федерации

Содержание

Предисловие	5
-------------------	---

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”

Глава I. Общие положения	7
Статья 1. Основные понятия и термины	7
Статья 2. Местное самоуправление	10
Статья 3. Право граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления	13
Статья 4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области местного самоуправления	18
Статья 5. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления	26
Статья 6. Предметы ведения местного самоуправления	30
Статья 7. Законодательная основа местного самоуправления	41
Статья 8. Устав муниципального образования	46
Статья 9. Государственная поддержка местного самоуправления	49
Статья 10. Ассоциации и союзы муниципальных образований	53
Статья 11. Символика муниципальных образований	54
Глава II. Территориальные основы местного самоуправления	54
Статья 12. Территории местного самоуправления	54
Статья 13. Установление и изменение границ муниципального образования	59
Глава III. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления	63
Статья 14. Органы местного самоуправления	63

Содержание

Статья 15. Представительный орган местного самоуправления	72
Статья 16. Глава муниципального образования, иные выборные должностные лица местного самоуправления	83
Статья 17. Иные органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления	98
Статья 18. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	109
Статья 19. Правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	123
Статья 20. Органы местного самоуправления — юридические лица	131
Статья 21. Муниципальная служба	133
Глава IV. Формы прямого волеизъявления граждан и другие формы осуществления местного самоуправления	137
Статья 22. Местный референдум	137
Статья 23. Муниципальные выборы	143
Статья 24. Собрание (сход) граждан	155
Статья 25. Народная правотворческая инициатива	158
Статья 26. Обращения граждан в органы местного самоуправления	160
Статья 27. Территориальное общественное самоуправление и другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления	165
Глава V. Финансово-экономическая основа местного самоуправления	168
Статья 28. Экономическая основа местного самоуправления	168
Статья 29. Муниципальная собственность	170
Статья 30. Право органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и организаций	176
Статья 31. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, находящимися в муниципальной собственности	178
Статья 32. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности	181

Статья 33. Муниципальный заказ	183
Статья 34. Внешнеэкономическая деятельность органов местного самоуправления	185
Статья 35. Местные бюджеты	187
Статья 36. Доходы и расходы местных бюджетов	189
Статья 37. Обеспечение минимальных местных бюджетов	193
Статья 38. Финансирование осуществления отдельных государственных полномочий, компенсация дополнительных расходов органов местного самоуправления	194
Статья 39. Местные налоги и сборы	197
Статья 40. Право органов местного самоуправления на получение платежей за пользование природными ресурсами	200
Статья 41. Муниципальные внебюджетные фонды	203
Статья 42. Участие органов местного самоуправления в кредитных отношениях	205
Глава VI. Гарантии местного самоуправления	208
Статья 43. Запрет на ограничение прав местного самоуправления	208
Статья 44. Обязательность решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	209
Статья 45. Рассмотрение обращений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	211
Статья 46. Судебная защита местного самоуправления	212
Глава VII. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль за их деятельностью	213
Статья 47. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	213
Статья 48. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением	215
Статья 49. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством	217

Статья 50. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	223
Статья 51. Прокурорский надзор за соблюдением законности в деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	225
Статья 52. Обжалование в суд решений, принятых путем прямого волеизъявления граждан, решений и действий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	227
Глава VIII. Заключительные и переходные положения	231
Статья 53. О вступлении в силу настоящего Федерального закона	231
Статья 54. О признании утратившими силу отдельных правовых актов	231
Статья 55. О приведении правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом	233
Статья 56. О применении отдельных положений Закона Российской Федерации "О местном самоуправлении в Российской Федерации"	234
Статья 57. Временное правовое регулирование отдельных отношений, предусмотренных настоящим Федеральным законом	247
Статья 58. Проведение выборов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и срок их полномочий	249
Статья 59. О полномочиях органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, избранных (назначенных) до вступления в силу настоящего Федерального закона	252
Статья 60. О муниципальных служащих	253
Статья 61. О формировании муниципальной собственности	254
Статья 62. О формировании правовой основы местного самоуправления в соответствии с настоящим Федеральным законом	255
Приложение	257
Основы законодательства о культуре. Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 (Извлечение)	259

О недрах. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 в редакции Федерального закона от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ (Извлечение).....	260
Об образовании. Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 в редакции Федерального закона от 13 января 1996 г. № 12-ФЗ (Извлечение)	262
Водный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 16 ноября 1995 г. № 167-ФЗ (Извлечение).....	264
Об участии в международном информационном обмене. Федеральный закон от 4 июля 1996 г. № 85-ФЗ (Извлечение)	265
О Федеральной программе государственной поддержки местного самоуправления. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 1995 г. № 1251	266
Федеральная программа государственной поддержки местного самоуправления. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 июля 1996 г. № 1063-р.....	281
Примерные положения (рекомендации) по отдельным видам местных налогов и сборов	289
О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Нижегородской области. Закон Нижегородской области от 29 апреля 1996 г.	299
О местном самоуправлении в Челябинской области. Закон Челябинской области от 16 октября 1995 г.	331
О порядке реализации права законодательной инициативы органами местного самоуправления в Вологодской области. Закон Вологодской области от 13 декабря 1995 г.	350
Устав города Ярославля.	353
О порядке государственной регистрации уставов о местном самоуправлении муниципальных образований в Воронежской области. Закон Воронежской области. Принят Воронежской областной Думой 28 сентября 1995 г., с изменениями, внесенными Законом от 21 декабря 1995 г.	381
О местном референдуме в Ивановской области. Закон Ивановской области от 17 января 1996 г.	384

Положение об органах общественного самоуправления в Республике Калмыкия — Хальмг Тангч. Утверждено Парламентом Республики Калмыкия 16 июля 1993 г.	405
О Законе Астраханской области “Об административно-территориальном устройстве Астраханской области”. Постановление Астраханского областного Представительного Собрания от 3 сентября 1996 г. № 196	410
Об административно-территориальном устройстве Астраханской области. Закон Астраханской области от 18 сентября 1996 г.	410
О Законе Московской области “Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области”. Решение Московской областной Думы от 10 июля 1996 г.	421
Об общих принципах формирования, управления и распоряжения муниципальной собственностью в Московской области. Закон Московской области от 25 июля 1996 г.	421
Европейская Хартия о местном самоуправлении	441
О делегировании отдельных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации органам местного самоуправления. Модельный закон субъекта Российской Федерации.	447
Принятые сокращения	453

**Комментарий к Федеральному закону
“Об общих принципах организации местного
самоуправления в Российской Федерации”**

Лицензия № 070824 от 21 января 1993 г.

Лицензия № 064250 от 6 октября 1995 г.

Подписано в печать 13.05.97.

Формат 60x90/16. Усл. печ. л. 29,0

Тираж 6000 экз. Заказ 836

Издательская группа ИНФРА-М — НОРМА

127247, Москва, Дмитровское ш., 107

Тел.: (095) 485-70-63, 485-76-18

109544, Москва, Школьная ул., 36-38

Тел./факс (095) 912-97-21

Отпечатано в типографии

издательства «Дом печати»

432601, г. Ульяновск, ул. Гончарова, 14

ВНИМАНИЮ

судей, работников
правоохранительных органов,
юристов, студентов
юридических вузов и факультетов

Издательская группа "Инфра-М—Норма"
выпустила в свет следующие комментарии
к законодательным актам Российской Федерации:

- **Комментарий к Гражданскому кодексу;**
- **Комментарий к Уголовному кодексу;**
- **Комментарий
к Уголовно-исполнительному кодексу;**
- **Комментарий к Таможенному кодексу;**
- **Комментарий к Федеральному закону
„О прокуратуре Российской Федерации“;**
- **Комментарий к Закону Российской
Федерации „Об охране окружающей
природной среды“;**
- **Комментарий к Федеральному закону
„О сельскохозяйственной кооперации“;**
- **Комментарий к Семейному кодексу;**

**По вопросам
приобретения комментариев**

просим обращаться в магазины **Издательского Дома "Инфра•М"**, где они продаются по издательским ценам, за наличный и безналичный расчет, оптом и в розницу, а также рассылаются почтой и контейнерами:

Издательский Дом "Инфра•М"

Москва, Дмитровское ш., д. 107

Тел.: (095) 485-7177, 485-7618

Дом Деловой книги

Москва, ул. Марксистская, д. 9

Тел.: (095) 270-5217

Выставочный салон "Мадрид"

Москва, Скорняжный пер., д. 7, корп. 1

Тел.: (095) 208-3259

Полный ассортимент юридической литературы, выпускаемой издательствами **"Норма"** и **"Инфра•М"**, представлен также в отделе **"Деловая книга"**

Московского Дома Книги

по адресу: ул. Новый Арбат, д. 8

Тел.: (095) 291-1287, 290-3580.

**Министерство юстиции
Российской Федерации**
совместно
с издательской группой
“Инфра · М—Норма”
готовит к выпуску
**«Собрание кодексов
Российской Федерации»**

с применением технологии разъемного блока

Впервые под единой папкой
с замком-держателем будут собраны
все кодексы Российской Федерации,
тексты которых никогда не устареют,
поскольку пользователи этого Собрания
ежеквартально будут получать
изменения и дополнения,
легко вставляемые в папку
на место устаревших текстов кодексов

Подписка на основной блок с последующими изменениями и дополнениями принимается по адресу:

“Издательский Дом “Инфра · М”
127247, Москва, Дмитровское ш., д. 107
Тел.: (095) 485-7177, 485-7618.

Вышел в свет и поступил в продажу
новый юридический журнал —
«Журнал российского права»,

учрежденный Институтом законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации
и Юридическим издательством «Норма»
и выпускаемый
издательской группой «Инфра · М—Норма»

Журнал посвящен исследованию теории и практики законодательного процесса в России. В нем публикуются статьи и материалы научных дискуссий по важнейшим законопроектам, анализируются и комментируются действующие нормативные акты, высказываются предложения о путях совершенствования российского законодательства, становления правового государства.

Оформить подписку можно через издательство «Инфра · М», переведя на его расчетный счет денежным переводом или платежным поручением стоимость подписки.

Льготная подписка через издательство:

до 30 апреля — 122 400 руб.	до 30 июня — 136 800 руб.
до 31 мая — 129 600 руб.	до 31 июля — 144 000 руб.

Банковские реквизиты: ООО «Издательский Дом «Инфра · М»,
127247, Дмитровское ш., д. 107;
ИНН 7713021084, р/с 467968 в АКБ «Первый инвестиционный»
в г. Москве, корреспондентский счет 408161900, БИК 044583408