

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
"Пензенский государственный университет  
архитектуры и строительства"

**А.Е. Черницов**

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**Курс лекций**

Рекомендовано Редсоветом университета  
в качестве учебного пособия для студентов,  
обучающихся по направлениям  
38.03.02 «Менеджмент» и 38.03.03 «Управление персоналом»

Пенза 2014

УДК 34Р.15  
ББК 67.400  
Ч-49

Рецензенты: заслуженный деятель науки и техники РФ, доктор технических наук, профессор, зав. кафедрой «Менеджмент», В.Д. Дорофеев (ПГУ); кандидат экономических наук, доцент кафедры «Менеджмент» И.А. Игошина (ПГУАС);

**Черницов А.Е.**

Ч-49 Государственное и муниципальное управление: курс лекций / А.Е. Черницов. – Пенза: ПГУАС, 2014. – 324 с.

Представлены основные разделы курса “Государственное и муниципальное управление”. Рассматриваются ключевые положения теории государственного и муниципального управления, их понимание, сущность и структура объектов и субъектов государственного и муниципального управления, управленческие отношения, принципы, функции, формы, методы управления. Особое внимание уделено характеру требований к муниципальным служащим, информационному, техническому и кадровому обеспечению государственного и муниципального управления, принятию и эффективность управленческих решений.

Предназначено для студентов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.02 «Менеджмент» и 38.03.03 «Управление персоналом».

© Пензенский государственный университет архитектуры и строительства, 2014  
© Черницов А.Е., 2014

## ВВЕДЕНИЕ

В условиях рыночной экономики основанной на многообразии форм собственности, главной целью всех реформ является совершенствование управления. Новые экономические отношения в муниципальных образованиях – объективная закономерность, требующая нового управления сообществом, социальными явлениями и процессами, происходящими в нем. Непрерывный процесс усложнения всех сторон жизнедеятельности муниципального образования, всех его сфер, требует постоянного совершенствования форм и методов муниципального управления

Теория муниципального управления разрабатывает и обосновывает принципы, функции, методы, технику и технологию муниципального управления, а также системы, структуры и формы организации муниципального управления, т.е. научные основы обеспечения этой деятельности, принятия и реализации управленческих решений. Она отражает специфику муниципального управления в рамках демократической общественной системы, ее место и роль в реализации государственной социальной политики.

Сегодня теория муниципального управления есть складывающаяся и развивающаяся система знаний о закономерностях, принципах и методах, механизме управления муниципальным образованием и его сферами в целях преобразования общественных отношений, активизации человеческого фактора, социального поведения людей, достижения общественно значимых результатов их деятельности и развития.

Для эффективной деятельности государственным и муниципальным служащим необходимо глубокое знание теории муниципального управления, оно приходит с учением и практикой, постоянным анализом и обобщением существующего опыта. Овладение теорией и практикой муниципального управления – главная задача и составная часть образования, повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных и муниципальных служащих.

Реформа местного самоуправления, эффективное ее осуществление определяются профессиональной подготовленностью управленческих кадров, их способностью выявлять и использовать возможности каждого из элементов механизма муниципального управления, видеть имеющиеся связи и взаимозависимость между ними, тенденции развития управляемых объектов.

Цель настоящего конспекта лекций – изложить основы муниципального управления, показать значение управленческих проблем в практической деятельности в современных условиях. В нем рассматриваются важнейшие положения теории муниципального управления, их понимание, сущность и структура объектов и субъектов муниципального управления, управленческие отношения, принципы, функции, формы, методы управления.

# Тема 1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## **Понятие и сущность местного самоуправления**

Местное самоуправление представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который, наряду с другими конституционными принципами, определяет систему демократического управления в обществе и государстве<sup>1</sup>. Местное самоуправление не только дань демократии, но и инструмент эффективного управления, экономического роста, мощный фактор стабилизации конфликтных ситуаций, особенно международных. Многообразие организационных форм, использование местных ресурсов, которые могут быть незаметными на общегосударственном уровне, позволяют местному самоуправлению гибко реагировать на вызовы и угрозы, возникающие в процессе функционирования и развития общества и государства. Замечено, что в период политических и экономических кризисов эффективность муниципального хозяйства не только сохраняется, но и способствует выходу из кризиса.

Своими корнями местное самоуправление уходит еще в первобытнообщинный строй, когда объединение людей и осуществление определенной совместной деятельности было основой выживания. В процессе исторического развития совместная деятельность людей и обеспечение интересов каждого индивидуума и различных групповых интересов породила множество видов организации этой деятельности, которые, как отмечает Воронин А.Г.,<sup>2</sup> «в конечном итоге приобрели вполне конкретные формы государственных институтов». Самоорганизация развивалась и усложнялась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми.

Появилась необходимость регулирования, как хозяйственной совместной деятельности, так и различных сторон жизни людей, что привело к формированию властных структур и государства как способа регулирования и организации отношений между людьми, частными и групповыми интересами.

---

<sup>1</sup> См. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации., М., Юристъ, 1997 г.

<sup>2</sup> См. А.Г. Воронин, Муниципальное хозяйство и управление, М., Финансы и статистика, 2002 г.

Одна из основных целей местного самоуправления – объединение людей, превращение их в общность с близкими каждому целями. В то же время местное самоуправление в более современном понимании не ограничивается лишь совместным ведением дел в интересах некоторой группы людей, проживающих на одной территории. Ей присущи и определенные властные элементы, т.е. возможность для решения своих задач регулировать определенные отношения и добиваться от окружающих, как минимум, проживающих и решающих свои вопросы совместно на той или иной территории, исполнения требований «общины», местного сообщества.

Ключевыми для понимания сущности местного самоуправления являются следующие основные подходы:

- местное самоуправление является формой самоорганизации жителей;
- местное самоуправление представляет определенный вид деятельности на территории;
- местное самоуправление является формой публичной власти.

Надо отметить, что в социальных науках термин «самоуправление», как и большинство других, не имеет вполне точного и единого научного значения.

В разных странах и разными авторами он понимается по-разному. Раньше других рано этот термин (selfgovernment) стал использоваться в Англии – с 17 столетия, оттуда он заимствован в 50-х годах позапрошлого столетия Германией и в 60-х – Россией.

В дореволюционных земских кругах наиболее распространенным было определение Н. Лазаревского: «Местное самоуправление есть децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечена системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и тесную связь органов местного государственного управления с данной местностью и ее населением»<sup>3</sup>.

Несмотря на попытки противопоставления различных подходов к определению сущности местного самоуправления, которые предпринимались и предпринимаются до настоящего времени многими специалистами и политиками, на самом деле, наиболее справедливым, на наш взгляд, является комплексный подход. Местное самоуправление – институт сложный и многогранный. С одной стороны, он не ограничен исключительно признаками деятельности (под которой, в первую очередь, понимается хозяйственная деятельность, деятельность

---

<sup>3</sup> Н.Лазаревский. Самоуправление (сб. «мелкая земская единица»). СПб,1903, - 904

по управлению ресурсами), поскольку ему присущи и элементы самоорганизации жителей, и элементы публичной власти. С другой стороны, являясь элементом публичной власти, местное самоуправление в отличие от государственной власти, содержит множество элементов непосредственной демократии, непосредственного управления, оно непосредственно связано с каждым жителем и является с этой точки зрения институтом гражданского общества, а не государства. Т.е. в определенной мере можно утверждать, что природа местного самоуправления не может быть однозначно определена. Местное самоуправление одновременно содержит в себе элементы как государственного, так и общественного образования, что находит отражение в современной трактовке этого понятия.

При всех индивидуальных особенностях, присущих местному самоуправлению в разных государствах, можно выделить и некоторые существенные признаки, ему свойственные и отличающие его от центральной правительственной власти. Наиболее четко эти признаки указаны еще Велиховым Л.А. в его работе «Основы городского хозяйства»: «различие в характере власти». Местное самоуправление – «власть подзаконная, действующая в порядке и пределах, указанных ей верховной властью». Эта власть не может сама себя реформировать «разграничение сфер компетенции властей центральных и местных, т.е. отграниченность круга дел, предоставленных местному самоуправлению»; «самостоятельные источники средств. Нельзя говорить о местном самоуправлении как об особом субъекте прав..., раз ему не предоставлены те или иные определенные и отграниченные средства к осуществлению своих задач»; «территориально-ограниченный, выборный принцип, который всегда сопутствует местному самоуправлению».

Все эти принципы в различных формулировках в настоящее время закреплены Конституцией РФ и Европейской Хартией местного самоуправления.

В современной российской науке местное самоуправление определяется как форма народовластия (форма публичной власти), позволяющая территориальным коллективам (местным сообществам) с использованием собственных материальных и финансовых ресурсов самостоятельно и под свою ответственность непосредственно и через органы местного самоуправления, в структуру которых обязательно входят выборные органы, в пределах и в порядке, установленных законом, решать определенный круг вопросов, составляющих общие интересы членов территориального коллектива<sup>4</sup>. Это определение

---

<sup>4</sup> А. Широков. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. С.- Петербург, 1997.

подчеркивает основную сущность местного самоуправления как социального явления.

### **Местное самоуправление как форма народовластия**

Конституция Российской Федерации, определяя основы конституционного строя России, называет единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления и устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Таким образом, Конституцией Российской Федерации определены основные формы осуществления народом своей власти:

- непосредственное;
- через органы государственной власти, которые в соответствии с федеративным устройством России разделяются на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- через органы местного самоуправления.

Именно поэтому местное самоуправление можно определить как форму народовластия. В соответствии с принципом субсидиарности<sup>5</sup>, обладающий властью народ посредством демократических процедур передает осуществление властных функций органам публичной власти. При этом в Российской Федерации как федеративном государстве народ передает определенную часть власти<sup>6</sup> каждому из уровней публичной власти, определяя круг дел, подведомственный каждому из них – предметы ведения для государственной власти и вопросы местного значения – для власти местного самоуправления.

В дальнейшем при изучении курса потребуются понять установленное Конституцией РФ разграничение предметов ведения по уровням государственной власти. Ст. 71 Конституции РФ определены предметы

---

<sup>5</sup> Принцип субсидиарности является одним из базовых принципов федеративного государственного устройства. В соответствии с принципом субсидиарности, любая задача общественного характера должна выполняться на самом низком уровне власти, который в состоянии ее выполнить. Другими словами, передача полномочий на более высокий уровень управления, в соответствии с этим принципом, может быть осуществлена только при условии невозможности их исполнения на низшем уровне. Первоначально этот принцип формулировался применительно к взаимоотношениям общественного и частного сектора и утверждал, что вмешательство государства необходимо только в том случае, если решение какой-либо задачи невозможно частным образом. Позднее он был перенесен в систему государственного устройства и трактовался, в частности, в том смысле, что местные органы власти должны получить в свою компетенцию все задачи, которые они в состоянии выполнить.

<sup>6</sup> А. Широков. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. С.- Петербург, 1997.

ведения РФ – круг дел, всей полной государственной власти по которым обладает РФ; ст. 72 – предметы совместного ведения РФ и субъектов РФ – круг дел, по которым вся полнота государственной власти распределена в установленном Конституцией РФ и законами порядке и пределах между РФ и субъектами РФ.

По предметам совместного ведения принимаются федеральные законы и в соответствии с ними в пределах, установленных этими федеральными законами, законы субъектов РФ. Предметы ведения субъектов РФ Конституция не называет, но определяет, что вне предметов ведения РФ и предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти на своей территории.

Можно выделить основные черты, характеризующие местное самоуправление, его место в системе народовластия<sup>7</sup>.

1. Местное самоуправление имеет особый субъект – муниципальное образование. Муниципальное образование является территориально-политической организацией населения в городском, сельском поселении, муниципальном районе, городском округе, внутригородской территории городов федерального значения, для решения вопросов жизнеобеспечения, связанных с общностью проживания граждан<sup>8</sup>.

2. Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. Особенность местного самоуправления как элемента политической системы состоит в его государственно-общественном характере<sup>9</sup>.

С одной стороны, местное самоуправление обладает признаками института государственной власти, несмотря на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Обособленность позволяет говорить об определенной автономии местного самоуправления в системе органов публичной власти, а не об исключении его из структуры государства, что косвенно подтверждается существованием термина «местная автономия», применяемого в отношении местного самоуправления в ряде стран, а также положением Европейской партии регламентирования органами местного самоуправления значительной части государственных дел. В качестве

---

<sup>7</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации., М., Юрист, 1997.

<sup>8</sup> Савранская О., О проблемах, связанных с организационно-правовым статусом органов местного самоуправления по новому ФЗ № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Вестник Центра правовой поддержки местного самоуправления, М., 2005.

<sup>9</sup> А. Широков. Местное самоуправление в политической системе современной России: особенности и проблемы становления. С.- Петербург, 1997.

основных признаков местного самоуправления как государственного института необходимо назвать следующие:

- Право принятия (издания) правовых актов, обязательных для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования органами, организациями и гражданами. Отличие этих актов от актов органов государственной власти состоит только в локальности территории, в пределах которой эти акты действуют, но в этом отношении есть прямая аналогия с актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действие которых распространяется также только на часть территории Российской Федерации.

- Законодательно установленную ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение правовых актов местного самоуправления.

- Право введения местных налогов и сборов.

- Право создавать муниципальные органы охраны общественного порядка – органы в системе местного самоуправления, имеющие законодательно установленные полномочия использовать принуждение к исполнению законов и актов местного самоуправления.

С другой стороны, местное самоуправление как одна из форм самоорганизации граждан имеет признаки общественного института. К ним можно отнести следующие:

- Структура органов местного самоуправления и распределение полномочий между органами определяются населением самостоятельно, а не устанавливаются законодательством.

- Вопросы, отнесенные к компетенции местного самоуправления, могут решаться местными референдумами и сходами граждан, причем в отдельных случаях представительные органы местного самоуправления могут вообще не образовываться, а их полномочия осуществляться сходами.

- Население муниципальных образований имеет право на правотворческую инициативу.

- Одной из форм участия в осуществлении местного самоуправления населением является ТОС – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения.

- Населению предоставлено право участвовать в осуществлении местного самоуправления в любых формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации и законодательству.

Указанный двойственный характер местного самоуправления вызван его природой. Местное самоуправление как наиболее приближенная к населению власть возникает из необходимости регулировать отношения на локальной территории, обеспечивать удовлетворение жизненных основных потребностей населения. В деятельности местного самоуправления особо следует отметить соотношение властного и хозяйственного начал.

Гражданским Кодексом РФ (ГК РФ) установлено право муниципальных образований выступать в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, в частности хозяйственных, на равных началах с иными участниками таких правоотношений – гражданами и юридическими лицами.

Органы государственной власти выполняют прежде всего политические функции, функции регулирования отношений и уже во вторую очередь осуществляют хозяйственную деятельность, управляя государственным сектором экономики. Соотношение хозяйственных и властных функций местного самоуправления существенно отличается от аналогичного соотношения функций государственной власти, что связано в основном с задачей местного самоуправления – удовлетворением коллективных жизненных потребностей населения. В вопросах местного значения значительное место занимают вопросы, решение которых требует самостоятельной хозяйственной деятельности<sup>10</sup>.

3. Местное самоуправление имеет особый объект управления вопросы местного значения.

4. Одно из ключевых понятий, характеризующих местное самоуправление как форму организации и осуществления власти – самостоятельность. Самостоятельность местного самоуправления гарантируется государством. Государство признает местное самоуправление в качестве самостоятельной формы осуществления народом принадлежащей ему власти.

5. Важнейшим признаком местного самоуправления, отражающим его специфику как формы осуществления власти, является собственная ответственность муниципальных образований<sup>11</sup>.

6. Муниципальная деятельность осуществляется исходя из интересов населения. Обеспечивается это различными формами контроля со стороны населения за органами и должностными лицами местного самоуправления и их ответственностью перед населением. Формы, порядок и условия такого контроля определяются уставом муниципального образования.

---

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., Юрист, 1997.

## **Местное самоуправление как основа конституционного строя**

Местное самоуправление, согласно Европейской Хартии местного самоуправления, составляет одну из основ любого демократического строя.

Статья 12 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой в Российской Федерации признается и гарантируется местного самоуправления, относится к главе 1 Конституции РФ – основы конституционного строя.

Федеральный Закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ прямо говорит о том, что местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя РФ.

Местное самоуправление как одна из основ конституционного строя представляет собой основополагающий принцип организации и осуществления власти в обществе и государстве, который наряду с другими конституционными принципами определяет систему демократического управления в стране, децентрализацию управления<sup>12</sup>.

Конституция Российской Федерации гарантирует организационную обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти. Обособленность позволяет говорить об определенной автономии местного самоуправления в системе органов публичной власти, но не об исключении его из структуры государства. Принцип организационной обособленности органов местного самоуправления от органов государственной власти был провозглашен и является одной из основных гарантий самостоятельности местного самоуправления, в решении вопросов местного значения исходя из исторических, национальных и иных местных традиций и особенностей. Организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти предусматривает:

- самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления,
- недопустимость назначения на должность, утверждения в должности должностных лиц местного самоуправления, формирования органов местного самоуправления органами или должностными лицами государственной власти,
- отсутствие подчиненности и подотчетности органов и должностных лиц местного самоуправления государственным органам,
- недопустимость выдачи предписаний, дачи указаний, непосредственного руководства деятельностью органов местного самоуправления

---

<sup>12</sup> Там же

со стороны органов государственной власти (возможно лишь законодательное регулирование в установленных федеральным законом пределах и по указанным вопросам),

– самостоятельность органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и невозможность отмены муниципальных правовых актов иначе как самими органами, их принявшими, или судом,

– установление правила, согласно которому должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие не относятся к категории государственных служащих.

Таким образом, организационная обособленность подразумевает недопустимость администрирования деятельности органов местного самоуправления со стороны государственных органов. В силу этого государственные органы не выступают, как раньше, в качестве вышестоящих инстанций для органов местного самоуправления.

Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Тем самым предполагается выделение особой сферы местных вопросов, в которой органы местного самоуправления действуют самостоятельно и ответственны, прежде всего, перед своим населением.

В соответствии со ст.16 Конституции Российской Федерации положения статей 3 и 12 главы 1 Конституции Российской Федерации, гарантирующие местное самоуправление, не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном Конституцией РФ. Никакие другие нормы Конституции РФ не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в главе 1 Конституции Российской Федерации. Это главная правовая гарантия института местного самоуправления.

### **Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения**

Российское законодательство признает основным субъектом местного самоуправления муниципальное образование, называя лишь территориальные типы муниципальных образований, но, не давая определения этому понятию.

При этом фактически обладает правом на самоуправление не территория, а определенный территориальный коллектив, находящийся на территории муниципального образования и неразрывно связанный с ним. Сопоставляя этот факт и конституционные нормы о народе РФ как источнике власти, можно сделать вывод о том, что

правом на местное самоуправление обладает население, проживающее на локальной, законодательно определенной территории, объединенное общими интересами в решении определенного круга вопросов. Местное самоуправление осуществляется в Российской Федерации повсеместно на всей территории РФ.

Статья 130 Конституции Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Конституция Российской Федерации исходит из того, что право местного самоуправления осуществляется населением как через формы прямого волеизъявления, так и через выборные и другие органы местного самоуправления.

Право населения на осуществление местного самоуправления обеспечивается правом каждого гражданина Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. Признавая право населения на осуществление местного самоуправления, государство признает самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и берет на себя обязанность создавать необходимые условия для осуществления данного права.

Государство признает и защищает равным образом наряду с другими формами собственности муниципальную собственность – экономическую основу реализации права населения на местное самоуправление.

Государство признает право населения на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

### **Определение местного самоуправления в законодательстве РФ**

Исходя из основных содержательных характеристик местного самоуправления, в законодательстве РФ даны определения этого понятия.

Конституция Российской Федерации, признавая и гарантируя местное самоуправление, не дает определение самому понятию «местное самоуправление». Правовое, юридическое определение местного

самоуправления дано в Федеральном Законе "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 131-ФЗ:

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

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

Поскольку Российская Федерация в 1998 г. ратифицировала Европейскую Партию местного самоуправления, которая с тех пор в соответствии с существующими нормами международного права действует и на территории России и включена в российскую правовую систему, то немаловажно учитывать и определение местного самоуправления, существующее в этом международно-правовом акте. Итак, в соответствии с Европейской Хартией, под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность местных властей регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения» (ч. 1 ст. 3). Обратим внимание, что в официальных переводах Европейской Хартии на русский язык имеются некоторые расхождения с оригинальными текстами, говорящими о публичных, общественных делах<sup>13</sup>.

В то же время, ключевой в данном определении можно считать формулировку «право и реальная способность» решать т.н. местные дела. При этом определение также содержит указание на властные полномочия местного самоуправления (право издания общеобязательных предписаний по вопросам собственной компетенции) и деятельностный аспект (управление делами сообщества). Реальная способность регулировать и управлять т.н. местными делами (т.е. делами сообщества) предполагает не только наличие законодательно установленных и гарантированных государством возможностей, но и фактическое наличие необходимых ресурсов – в первую очередь, материальных и финансовых, однако и организационных тоже.

---

<sup>13</sup> См. к примеру, Основы Европейской хартии местного самоуправления п/р В.А. Черникова, М., 2000, с.37-40,

Безусловно, вопрос о достаточности ресурсов является дискуссионным не только в России, но и в других европейских странах. Однако страны с устоявшейся системой местного самоуправления, в которых сам институт местного самоуправления признан не только на словах и в законодательстве, но и на практике, выработали гибкие механизмы наделяния ресурсами, позволяющими местному самоуправлению эффективно решать вопросы, отнесенные к его компетенции.

### **Принципы местного самоуправления**

Принципы местного самоуправления – это обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление делами. В принципах местного самоуправления находят отражение требования объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. Принципы определяют построение и функционирование муниципальной власти, помогают понять сущность местного самоуправления, его отличительные черты и признаки. Они же выступают и в качестве критерия оценки действующей системы местного самоуправления, способствуют сохранению преемственности в развитии институтов местного самоуправления<sup>14</sup>.

Принципы местного самоуправления получили свое правовое закрепление в Европейской Хартии о местном самоуправлении, которая служит правовым фундаментом для муниципального законодательства стран членов Совета Европы. Конституция РФ, Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляют общие принципы местного самоуправления, присущие всей системе местного самоуправления в Российской Федерации. Реализация принципов местного самоуправления обеспечивается не только их правовым закреплением в законодательстве, уставах муниципальных образований, но и системой соответствующих данным принципам организационных форм и методов муниципальной работы.

К общим принципам местного самоуправления относятся<sup>15</sup>:

а) Соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип соблюдения прав и свобод человека в муниципальной деятельности обусловлен тем, что Конституция РФ признает человека, его права и свободы высшей ценностью и устанавливает, что права и

---

<sup>14</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации., М. Юристъ, 1997.

<sup>15</sup> Там же

свободы человека и гражданина определяют смысл и содержание деятельности не только органов государственной власти, но и местного самоуправления. Права и свободы гражданина в первую очередь реализуются на местном уровне, там, где он живет. Поэтому их реализация во многом зависит от органов местного самоуправления, вся деятельность которых должна строиться в соответствии с данным принципом в интересах граждан, быть открытой для населения. В соответствии с Конституцией РФ любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

В развитие этого положения законодательство о местном самоуправлении закрепляет, что нормативные правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их обнародования.

б) Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.

Принцип самостоятельности включает следующие основные черты:

– решение населением вопросов местного значения осуществляется путем местного референдума, муниципальных выборов, других форм прямого волеизъявления, а также через выборные и другие органы местного самоуправления. Организационные способы данной деятельности определяются в соответствии с законодательством, уставом МО, принимаем выбранным населением органом или в отдельных случаях населением непосредственно на сходе;

– обеспечение финансово-экономической самостоятельности местного самоуправления;

– установление запрета органам государственной власти вмешиваться в деятельность органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (муниципальные образования самостоятельно устанавливают общеобязательные правила по предметам своего ведения, принимают планы и программы развития муниципального образования; неисполнение или ненадлежащее исполнение данных решений влечет за собой ответственность в соответствии с законом);

– гарантированность нормами муниципального права самостоятельности органов местного самоуправления в пределах полномочий местного самоуправления, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями и уставами субъектов, их законами.

Самостоятельность местного самоуправления и указание на то, что его органы не входят в систему органов государственной власти, не могут трактоваться как признание абсолютной независимости органов местного самоуправления от органов государственной власти. Зависимость существует, но она, в сравнении с прошлым, когда местные Советы выступали исключительно "агентами" государства, носит иной характер.

Из Конституции следует, что деятельность органов местного самоуправления должна соответствовать Конституции и основанным на ней нормативным актам; она прямо предусматривает подконтрольность государству реализации органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения. Однако исключается контроль за органами местного самоуправления с точки зрения целесообразности принимаемых ими решений по вопросам местного значения (в этом смысле, по мнению Конституционного Суда, российские стандарты выше тех, которые зафиксированы в Европейской хартии о местном самоуправлении, и именно они должны служить ориентиром для субъектов Федерации). Государственный контроль в указанной сфере может осуществляться только уполномоченными Конституцией и федеральными законами органами государственной власти и должностными лицами, в установленных пределах и формах, с обязательным использованием судебных процедур в случае воздействия на органы местного самоуправления с целью отмены, изменения или приостановления действия принятых ими правовых актов.

в) Организационная обособленность органов местного самоуправления в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций. Основные элементы этого принципа были показаны выше. Можно также добавить, что данный принцип заложен и в Европейской Хартии местного самоуправления и призван обеспечить возможность муниципальным образованиям, не нарушая общих законодательных положений, самим определять свои внутренние административные структуры с тем, чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

г) Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям. Без реализации этого принципа невозможно обеспечить самостоятельность, реальность и эффективность местного самоуправления. Закон требует, чтобы муниципальными образованиями была обеспечена экономическая и финансовая

самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями.

Важной гарантией реализации данного принципа являются конституционные положения о финансировании осуществления отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться законом органы местного самоуправления и о компенсации дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.

д) Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. Органы местного самоуправления, как действующие от имени муниципального образования, по поручению населения должны эффективно осуществлять решение местных задач, отнесенных к ведению муниципальных образований; учет и защиту интересов населения муниципальных образований в своей деятельности; тесную связь с населением.

В случае неудовлетворительного решения вопросов местной жизни, реализация данного принципа предполагает использование населением муниципальных образований различных форм ответственности органов и должностных лиц, вплоть до досрочного прекращения их полномочий населением. Данный принцип также указывает на контроль со стороны населения за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, формы которого закрепляются в законодательстве и уставах муниципальных образований.

е) Разнообразие организационных форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так как местное самоуправление непосредственно связано с организацией жизни на местах и должно учитывать специфику устройства местной жизни и сложившиеся традиции, участие населения в осуществлении местного самоуправления не может ограничиваться только заданными свыше порядком и формами. Использование местных традиций и особенностей является одной из важнейших источников эффективности местного управления и хозяйствования.

ж) Законность в организации и деятельности местного самоуправления.

Принцип законности – один из основных конституционных принципов государственности. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы. Законность выступает важнейшей гарантией местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъек-

тов РФ. Конституция РФ устанавливает запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантированных ею и федеральными законами. Принцип законности требует, чтобы организация и деятельность местного самоуправления осуществлялись на основе закона и в рамках закона.

Государство, признавая и гарантируя местное самоуправление, обеспечивает вместе с тем соблюдение законности в системе местного самоуправления. Речь идет о надзоре за соблюдением органами местного самоуправления правовых норм, а не о целесообразности и качестве принимаемых муниципальными органами решений по вопросам местной жизни. Европейская Хартия о местном самоуправлении устанавливает основные критерии, предъявляемые к государственному контролю 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.

Обеспечение законности в организации и деятельности местного самоуправления осуществляется помимо надзора также и в судебном порядке, когда обжалуются решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан, решения и действия органов и должностных лиц местного самоуправления, а также иными механизмами, определенными федеральными законами.

з) Гласность деятельности местного самоуправления. Гласность обеспечивает демократизм управленческой деятельности, ее подконтрольность обществу, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы. Реализация принципа гласности в работе органов местного самоуправления означает открытый характер их деятельности, систематическое информирование о ней населения. Закон №131-ФЗ устанавливает обязанность органов местного самоуправления обеспечить получение гражданами полной и достоверной информации о своей работе, что предполагает информирование населения о заседаниях представительных органов местного самоуправления, о вопросах, решаемых выборными и другими органами местного самоуправления, принимаемых решениях.

и) Сочетание коллегиальности и единоначалия в деятельности местного самоуправления. В структуре органов местного самоуправления в обязательном порядке должны быть выборные органы, являющиеся представителями населения и выражающие его интересы. Вместе с тем, при организации системы управления достаточно часто требуется быстрое принятие решения в условиях изменяющейся ситуации. Это может быть реализовано при наличии органов, построенных на основе единоначалия. В связи с этим ФЗ № 131-ФЗ ввел как обязательный элемент единоличное руководство администрацией.

Сочетание двух типов управления позволяет уменьшить отрицательные и умножить положительные стороны каждого из этих способов управления.

к) Государственные гарантии местного самоуправления. Как уже отмечалось, в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. В соответствии с Конституцией РФ государственные гарантии осуществления местного самоуправления определяются в Федеральном Законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», других федеральных законах, конституциях, уставах и иных законах субъектов РФ.

Осуществление данного принципа означает, прежде всего, создание системы правовых гарантий защиты прав местного самоуправления. Государство устанавливает правовые основы организации и деятельности местного самоуправления, правовые гарантии финансовой, экономической и организационной самостоятельности местного самоуправления, принципы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти. Конституция РФ, законодательство о местном самоуправлении обеспечивают судебную защиту прав местного самоуправления, устанавливают запрет на ограничение прав местного самоуправления, гарантируемых Конституцией РФ и федеральными законами. Государство устанавливает ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых путем прямого волеизъявления населения, решений органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. Осуществление местного самоуправления органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается. К сожалению, в условиях реформы местного самоуправления, происходящей в последние годы в РФ, приходится констатировать некоторое сужение гарантий местного самоуправления.

## **Соотношение понятий «местное самоуправление» и «муниципальное управление»**

Обратим внимание на то, что понятие «местное самоуправление» часто смешивают с понятием «муниципальное управление». Данное смешение неправомерно. О понятии «местное самоуправление» речь шла выше. Термин «муниципальное управление» не встречается в законодательстве и является сравнительно новым и в теории, и в практике современного государственного строительства<sup>16</sup>, хотя вопросы управления муниципальным хозяйством разрабатывались в России и ранее (наиболее известным трудом является «Основы городского хозяйства» Л. Велихова). Слова «муниципальный», «муниципалитет» происходят от латинского «municipium» и изначально восходят к двум корням: «munus» – тяготы, бремя, а «cipio», «gero» – беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называется городское управление, принимающее на себя бремя общественной власти для выполнения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами. Понятие «муниципальное управление» появилось в российской науке сравнительно недавно и в настоящее время находится в стадии становления.

Муниципальное управление является особым типом управленческой деятельности, осуществляемой органами и должностными лицами местного самоуправления, направленной на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения. Объектом муниципального управления выступает территория муниципального образования, а целью – создание необходимых условий для удовлетворения коллективных интересов и потребностей местного сообщества. Для осуществления управленческого воздействия органы местного самоуправления располагают тремя основными видами ресурсов: правовыми, экономическими, административными. Правовой ресурс обеспечен правом органов местного самоуправления принимать

---

<sup>16</sup> Среди ученых и специалистов, занятых в области местного самоуправления, отсутствует единый подход к определению данного понятия. Одни авторы под муниципальным управлением понимают муниципальный менеджмент как форму управления местной (муниципальной) собственностью и отождествляют его с местным самоуправлением. Другие считают, что муниципальное управление – это деятельность органов местного самоуправления, направленная на удовлетворение общественных интересов. Третьи придерживаются точки зрения, что муниципальное управление является своеобразной подсистемой социального управления, под которым понимается деятельность муниципального органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов. Более подробно см. в статье В.П. Максимов. К вопросу о сущности и задачах муниципального управления – Бюджетный федерализм в России: становление и развитие. М., 2001

правовые нормативные акты, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

Экономический ресурс обеспечен правами владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью (включая землю), формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов, регулирования цен и тарифов на услуги муниципальных предприятий. Административный ресурс означает создание организационных структур для решения тех или иных задач муниципального управления. В современных условиях эффективность муниципального управления в немалой степени зависит от выбора организационной структуры управления, определения субъектом управления главной цели и приоритетных задач, направленных на удовлетворение коллективных интересов и потребностей населения в муниципальном образовании.

### **Правовые основы местного самоуправления. Конституция РФ. Европейская Хартия местного самоуправления**

Организация и деятельность местного самоуправления, его отношения с другими элементами государственной системы России, а также отношения между элементами системы местного самоуправления регулируются законодательством. Вот почему до рассмотрения иных вопросов, связанных с отношениями в сфере местного самоуправления, необходимо остановиться на вопросах законодательного регулирования этого института, на правовых основах местного самоуправления.

Правовые основы местного самоуправления – это совокупность правовых норм и механизмов, регулирующих и обеспечивающих осуществление местного самоуправления в конкретном муниципальном образовании. Правовые основы местного самоуправления входят как элемент в правовую систему государства.

Государство устанавливает и охраняет систему общеобязательных правил поведения, которые выражают общие и индивидуальные интересы населения страны и выступают регуляторами общественных отношений. Эта система представляет собой право данного государства. Система права выражается в единстве и согласованности действующих в государстве правовых норм и, вместе с тем, в разделении права на относительно самостоятельные части. Местное самоуправление регулируется одной из таких составляющих, специальной отраслью права – муниципальным правом, относящимся к праву публичному, в котором его субъект выступает как часть социального целого, этому социальному целому подчиненный. В муниципальном

праве любой участник правоотношений (будь то муниципальное образование, орган местного самоуправления или гражданин) выступает как часть института местного самоуправления и действует по правилам, установленным для этого института правовыми нормами.

Как мы уже выяснили, местное самоуправление является отдельным институтом в системе государственного устройства Российской Федерации и составляет основу конституционного строя Российской Федерации, в связи, с чем его регулирование потребовало появления специального законодательства о местном самоуправлении – совокупности источников права, выражающих и закрепляющих правовые нормы о местном самоуправлении, и выделения отрасли права. Муниципальное право закрепляет и регулирует общественные отношения, которые возникают в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

К источникам муниципального права относится значительный массив нормативных правовых актов, однако основным и базовым является Конституция РФ – основной закон Российской Федерации, обладающий высшей юридической силой и определяющий основы конституционного строя, основные права человека и гражданина, организацию государственной власти, отношения гражданина и государства. В правовой системе государства все правовые акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации.

Акты и действия, противоречащие Конституции Российской Федерации, не имеют юридической силы.

Конституция РФ не только признает и гарантирует местное самоуправление, но и устанавливает отдельные основные принципы местного самоуправления, содержит ряд норм прямого действия, непосредственно регулирующих вопросы местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и защищаются наравне с законом. При этом, если международным договором РФ установлены иные правила, нежели предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. В сфере местного самоуправления основным международным правовым актом, входящим в правовую систему РФ и составляющим один из источников муниципального права, один из элементов правовой основы местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления.

Российская Федерация после вступления в Совет Европы ратифицировала Федеральным законом от 11.04.1998 г. Европейскую

Хартию местного самоуправления, принятую в Страсбурге 15.10.1985 года. На территории РФ Хартия действует с 1.09.1998 г. Ратификация Хартии означает, что государство обязуется соблюдать нормы Хартии. При отсутствии оговорок, т.е. положений, исключающих применение на территории страны того или иного положения международного акта, государство «считает себя связанным» всеми, но как минимум двадцатью принципами Хартии, десять важнейших из которых прямо указаны в ее 12 статье. Российская Федерация ратифицировала Хартию без специальных оговорок и признает, тем самым, верховенство всех международно-правовых норм, заложенных в этом документе, над национальным законодательством. "Принцип местного самоуправления, – гласит ст. 2 Хартии, – должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства". В части конституционного закрепления и конституционных гарантий местного самоуправления Россия соответствует требованиям Хартии.

Признание местного самоуправления в Конституции РФ одной из основ конституционного строя является логически связанным с намерениями России быть демократическим и правовым государством (ч. 1 ст. 1 Конституции), ориентированным на человека, его права и свободы. Оно свидетельствует о понимании социальной ценности местного самоуправления, обеспечивающего осуществление народом своей власти, реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства и ряда других основных прав, создающего предпосылки к единению общества, человека и государства, укреплению Федерации как целого, снижению национальных конфликтов.

Конституция РФ поставила точку в дискуссии о том, быть или не быть местному самоуправлению в России: оно считается, безусловно, необходимым при управлении территориями государства. Право граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основании Конституции РФ и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования, т.е. даже через референдум население не может отказаться от данного права<sup>17</sup>.

Конституция РФ как федеративного государства относит к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, т.е. к кругу дел, по которым вся Постановление Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. – СЗ РФ, 2000, № 50, ст. 4943 полнота государственной власти распределена в установленном законами порядке и пределах между РФ и субъектами РФ, установление общих принципов организации

---

<sup>17</sup> Постановление Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. - СЗ РФ, 2000, № 50, ст. 4943

местного самоуправления. Это влечет за собой принятие специального федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления и соответствующих ему законов Субъектов РФ, регулирующих в пределах и порядке, определенных федеральным законом, отдельные элементы, относящиеся к общим принципам местного самоуправления. В самом федеральном законе могут быть определены правоотношения в сфере местного самоуправления (общественные отношения, в которых стороны связаны между собой взаимными юридическими правами и обязанностями, охраняемыми государством), подлежащие регулированию иными федеральными законами.

В частности, например, в Федеральном Законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (далее – Закон № 131-ФЗ) имеется указание на регулирование государственной регистрации уставов муниципальных образований федеральным законом. Вместе с тем, в соответствии со ст. 4 Закона № 131-ФЗ, изменение общих принципов организации местного самоуправления допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в названный федеральный закон. Таким образом, иные федеральные законы не должны затрагивать общие принципы организации местной власти<sup>18</sup>. В частности, вопросы местного значения устанавливаются только ФЗ № 131-ФЗ, и их изменение другими законами и иными нормативными правовыми актами не допускается. Несмотря на то, что все законы, кроме конституционных, по своей юридической силе одинаковы, законодатель может установить для себя ограничения по предмету правового регулирования других законов в этой области, и тем самым установить взаимосвязи и иерархию правовых норм, содержащихся в разных законах.

Кроме законов, в правовую систему РФ входят иные правовые акты, в частности, правовые акты высших и иных органов государственной власти, например, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ и т.п. Эти акты являются подзаконными, т.е. не должны противоречить закону. Они могут регулировать только те правоотношения, которые устанавливает для таких актов или не запрещает закон. Предмет правового регулирования и полномочия по регулированию общественных отношений принимающего подзаконный акт органа власти также определены законом. Например, в отношении местного самоуправления Закон № 131-ФЗ определяет, что Правительство РФ утверждает порядок и сроки составления

---

<sup>18</sup> В.И. Васильев. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005

передаточного акта при правопреемстве органов местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований и ранее действовавших на этой территории иных органов публичной власти. Постановление Правительства РФ по данному вопросу входит в законодательство по местному самоуправлению и является одним из актов, составляющих правовую основу местного самоуправления.

Закон № 131-ФЗ установил, что в случае противоречия федеральных законов и (или) иных нормативных актов РФ, регулирующих вопросы местного самоуправления, Конституции РФ и ФЗ № 131-ФЗ, применяются нормы Конституции РФ и Закона № 131-ФЗ.

Закон также указал, что органы государственной власти субъектов РФ вправе регулировать вопросы организации местного самоуправления лишь в случаях и порядке, установленных федеральными законами, и определил и круг вопросов, подлежащих регулированию субъектами РФ в области организации местного самоуправления (см. приложение).

Не установленные ФЗ № 131-ФЗ вопросы в области организации местного самоуправления органами государственной власти субъектов РФ регулироваться не могут. Кроме того, в случае противоречия конституции (устава), закона, иного нормативного правового акта субъекта РФ, регулирующих вопросы организации местного самоуправления и устанавливающие права, обязанности и ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления Конституции РФ, федеральным конституционным законам, ФЗ № 131-ФЗ, иным федеральным законам, в соответствии с положениями ст. 6 ФЗ № 131-ФЗ, применяются Конституция РФ, федеральные конституционные законы, ФЗ № 131-ФЗ, иные федеральные законы.

Надо обратить внимание на положение, которое предусматривает возможность регулирования прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления по предметам ведения субъектов РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ в пределах полномочий субъектов РФ.

Это положение указывает на то, что кроме законодательства по вопросам местного самоуправления, правовые нормы, касающиеся деятельности органов местного самоуправления, могут содержаться и в иных законодательных актах, не относящихся по предмету своего регулирования к отрасли муниципального права. Проще говоря, регулирующих совсем другие сферы, например, семейные отношения, трудовые, земельные и т.п. Данная правовая ситуация связана с тем, что местное самоуправление охватывает практически все сферы жизнедеятельности человека, поэтому в осуществлении деятельности

должно руководствоваться не только актами по вопросам местного самоуправления, но и применять иное, так называемое отраслевое законодательство.

Муниципальное право с учетом особенностей регулируемого им института – местного самоуправления – носит комплексный характер – затрагивает различные сферы общественных отношений, но только в связи с организацией и осуществлением местного самоуправления. Нормы муниципального права могут содержаться как в правовых актах по местному самоуправлению, так и в правовых актах, относящихся к другим сферам жизни общества.

Законодатель, определяя сферы правового регулирования в разных законах, фактически устанавливает наличие двух составных частей законодательства. Первая, указанная выше, связана с законами и иными нормативными правовыми актами собственно в сфере местного самоуправления. Вторая – лишь содержит отдельные нормы, касающиеся местного самоуправления, в основе же своей имеет другой предмет правового регулирования, т.е. иную, нежели местное самоуправление, сферу общественных отношений. Таким образом, мы можем говорить о законодательстве в сфере местного самоуправления и законодательстве, содержащем нормы муниципального права. Законодательство, содержащее нормы муниципального права, не может противоречить законодательству по местному самоуправлению в части регулирования вопросов организации местного самоуправления, например, по распределению тех или иных полномочий между органами местного самоуправления. Так, если Закон № 131-ФЗ относит исключительно к полномочиям представительного органа определение порядка принятия решений о создании муниципальных предприятий, ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» входящий в отрасль гражданского законодательства, не может отнести это полномочие к ведению главы МО или местной администрации.

Если бы такое положение содержалось в названном законе, все равно подлежала бы применению норма ФЗ № 131-ФЗ.

В системе законодательства, содержащего нормы муниципального права, можно выделить федеральное законодательство, и законодательство субъектов РФ.

Таким образом, в отношении местного самоуправления действует система законодательных актов, включающая в себя:

- конституцию РФ, федеральные конституционные законы;

- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, в том числе Европейскую Хартию местного самоуправления;

- федеральные законы, иные федеральные нормативные акты по вопросам местного самоуправления;

- федеральные отраслевые законы, иные федеральные нормативные акты по предметам ведения РФ, содержащие нормы муниципального права;

- федеральные отраслевые законы, иные федеральные нормативные акты

- по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, содержащие нормы муниципального права;

- уставы (конституции) субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ по вопросам местного самоуправления;

- отраслевые законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ в пределах полномочий субъектов по предметам совместного ведения, содержащие нормы муниципального права;

- отраслевые законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ по предметам их ведения, содержащие нормы муниципального права.

Из этого следует, что основная особенность законодательного регулирования местного самоуправления в РФ состоит в многоуровневой системе законодательства по вопросам местного самоуправления и большом количестве субъектов законотворческой деятельности в сфере муниципального права. Множество вопросов, связанных с организацией и осуществлением местного самоуправления, должно регулироваться муниципальными правовыми актами, о чем будет подробнее сказано на специально посвященном этому вопросу занятии. Все правовые акты, затрагивающие вопросы местного самоуправления, составляют правовую основу местного самоуправления.

Таким образом, правовую основу местного самоуправления составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», федеральные конституционные законы, иные федеральные законы, издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ, конституции (уставы) и законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, уставы муниципальных образований и иные муниципальные правовые акты. Отнесение их к правовой основе местного самоуправления будет

связано с содержащимися в них положениями, посвященными местному самоуправлению, правоотношениям в области его организации и осуществления, а также деятельности органов местного самоуправления при решении вопросов жизнеобеспечения и исполнения отдельных государственных полномочий.

#### Приложение

#### **Вопросы, подлежащих регулированию субъектами РФ в области организации местного самоуправления:**

- установление статуса муниципальных образований;
- изменение границ муниципальных образований;
- порядок выдвижения инициативы проведения референдума (в соответствии с федеральным законом), порядок подготовки и проведения референдума;
- преобразование муниципальных образований;
- случаи и порядок, в котором могут финансироваться за счет средств бюджета субъекта РФ финансовые обязательства органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъекта РФ;
- порядок выборов (в соответствии с федеральным законом) органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;
- порядок голосования по отзыву выборных должностных лиц местного самоуправления, депутатов (в соответствии с федеральным законом);
- порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления;
- административная ответственность за нарушение порядка и сроков рассмотрения обращения граждан;
- наименования органов местного самоуправления (представительный, глава, администрация);
- определение полномочий представительного органа (в соответствии с федеральными законами);
- условия контракта для главы администрации в части осуществления государственных полномочий;
- дополнительные требования к кандидатам на должность главы администрации;
- правовое регулирование муниципальной службы (в соответствии с федеральным законом);
- требования к формированию, утверждению, исполнению местного бюджета, контролю за исполнением (в соответствии с федеральными законами);

- предельные нормативы по оплате труда и численности выборных должностных лиц, депутатов, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений для МО, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых является основанием предоставления дотаций в целях выравнивания бюджетной обеспеченности;
- случаи осуществления расходов местных бюджетов на финансирование полномочий органов государственной власти субъектов РФ;
- ставки по доходам от региональных налогов и сборов, зачисляемые в местный бюджет;
- порядок расчета дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты;
- некоторые другие положения, в основном для местного самоуправления в городах федерального значения.

## 2. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1990-х ГОДАХ

### Местные органы власти в советский период

В советский период истории России управление на субнациональном и субрегиональном уровнях осуществлялось Советами народных депутатов. Советы действовали во всех административно-территориальных единицах РСФСР, начиная от отдельных населенных пунктов и заканчивая областями и краями.

При этом Конституцией РСФСР 1978 г. Советы народных депутатов признавались органами государственной власти и, соответственно, включались в единую систему управления страной. На субнациональном уровне власть не делилась на представительную и исполнительную. Советы избирались населением, депутаты из своего числа избирали исполнительные комитеты (исполкомы), выполнявшие исполнительно-распорядительные функции. В результате один и тот же орган принимал, исполнял решение и контролировал ход его реализации.

Одним из лозунгов советского времени был лозунг «Вся власть Советам!». На практике же реальная власть была в руках исполкомов, которые могли решать все вопросы, отнесенные к ведению Советов, за исключением вопросов, подлежащих рассмотрению исключительно на сессиях (заседаниях) Советов. Аппарат исполкомов рассматривал депутатов исключительно как своих помощников, Советы практически всегда единогласно принимали решения, которые были необходимы

руководителям исполкомов. Система Советов народных депутатов и система исполкомов отличалась строгой иерархичностью, при которой вышестоящие Советы и исполкомы имели право вмешиваться в деятельность нижестоящих, отменять их решения, выпускать распоряжения, регламентирующие их работу. Большое влияние на деятельность Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов оказывали партийные ячейки.

В начале 1990-х годов необходимость преодоления кризиса политической и экономической системы страны поставила перед властями задачу реформирования всей системы государственного управления, включая систему управления отдельными территориями. Одной из основных целей этой реформы было выведение деятельности местных органов власти из-под контроля и опеки партийных организаций, обеспечение самостоятельности местных Советов (как финансовой, так и организационной), повышение значимости представительных органов власти в системе управления территориями.

### **Основные этапы развития нормативно-правовой базы местного самоуправления (1990-1995 г.)**

Первый этап реформ начался с принятия 9 апреля 1990 г. закона СССР «*Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР*». Это был первый нормативно-правовой акт Советского государства, который вводил в употребление понятие «местное самоуправление». При этом законом не определялось, относится ли местное самоуправление к системе государственного управления или является самостоятельным институтом публичного права.

Принятие Закона не предполагало изменения ранее существовавшей системы Советов народных депутатов, менялся только их статус: все ранее существовавшие Советы из местных органов государственной власти были переименованы в представительные органы местного самоуправления. Для обеспечения Советам определенной свободы действий и гарантии их прав в Закон были включены нормы, запрещавшие вышестоящим органам исполнительной власти вмешиваться в деятельность Советов. Закон также предусматривал гарантии местного самоуправления, в т.ч. право органов местного самоуправления на судебную защиту. Основными документами, которыми должны были руководствоваться Советы в своей деятельности, признавались законы и решения законодательных органов. Это должно было положить конец практике, при которой различные ведомства и партийные ячейки фактически руководили работой избранных населением Советов. Гарантиями финансовой и экономической

независимости деятельности Советов должны были стать коммунальная собственность (это понятие также впервые в советской истории было введено рассматриваемым законом) и закрепление на постоянной основе подоходного налога в качестве доходного источника местных бюджетов.

На практике нормы этого Закона реализованы не были. Исследователи объясняют это, в частности, распадом СССР и потерей управляемости в обществе, нерешительностью самих местных органов власти, незнанием ими действующих нормативно-правовых актов и рядом других причин.

Второй этап (1991-1993 гг.). Принятие 6 июля 1991 г. закона РСФСР №1551-1 «*О местном самоуправлении в РСФСР*» стало следующим этапом в становлении правовой основы местного самоуправления.

1. Законом было изменено само понятие местного самоуправления, которое стало определяться как «система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально - этнических и иных особенностей, на основе Конституции РСФСР и законов РСФСР, конституций и законов республик в составе РСФСР» (ст. 1). Законом также определялись территориальные, финансовые, экономические и организационные основы этого института власти.

2. В частности, Закон определил *перечень административно-территориальных единиц, в границах которых осуществляется местное самоуправление.*

В этот перечень были включены административные районы, города, районы в городах, поселки и сельские населенные пункты. Тем самым было разделено управление областями и краями, в которых сохранилось государственное управление, и управление отдельными территориями внутри краев и областей, где создавались органы местного самоуправления. Формирование Советов во всех административно-территориальных единицах приводило к созданию многоуровневой системы органов местного самоуправления, при которой на одной и той же территории (например, сельского населенного пункта) могли действовать местные органы власти разных уровней (района, сельского населенного пункта).

3. Для исключения дублирования деятельности Закон вводил разграничение компетенции между типами административно-территориальных единиц. Хотя некоторое дублирование полномочий по ряду вопросов все же отмечалось. Было установлено, что нижестоящие

Советы на своих территориях выполняют решения вышестоящих Советов, принятые в пределах компетенции последних. При этом предусматривалась по таким вопросам возможность отмены решений нижестоящих органов вышестоящими. В пределах же своих полномочий сельские, поселковые, городов районного значения Советы признавались самостоятельными и принимали окончательные решения. Советы могли на основании договоров передавать осуществление части своих полномочий другим Советам.

4. В сфере организации системы органов местного самоуправления Законом были *разделены представительные и исполнительно-распорядительные функции*. Представительными органами власти остались Советы народных депутатов, исполнительно-распорядительные функции были переданы местным администрациям.

Как и прежде, Советы народных депутатов избирались населением и являлись коллегиальными органами, т.е. решения принимались всеми депутатами Совета. Необходимо отметить, что наличие представительных органов власти не было обязательным, по решению референдумов они могли не формироваться в поселках и сельсоветах.

Советы в обязательном порядке избирали председателя Совета и его заместителя. Председатель или заместитель должны были работать в Совете на постоянной основе.

Районные и городские Советы до проведения очередных выборов должны были избирать из своего состава Малые Советы, выполняющие полномочия Совета в период между сессиями.

Сельские и поселковые Советы имели право избирать из своего состава Малые Советы.

Советы и Малые Советы в пределах своей компетенции принимали общеобязательные решения.

Местные администрации, в отличие от ранее действующих исполкомов, были единоначальными органами, т.е. органами, в которых подведомственные вопросы решались руководителем единолично. Представительный орган утверждал структуру администрации, руководитель администрации – Глава. Он должен был избираться населением. Глава формировал штат администрации в соответствии с утвержденной структурой. Вместе с тем, положение об избрании Главы администрации населением не было реализовано, так как Постановлением Съезда Народных депутатов от 1 ноября 1991 г. был введен мораторий на проведение выборов глав исполнительной власти на период радикальной экономической реформы. С ноября 1991 г. Главы администраций назначались главами вышестоящих администраций по согласованию с Советом народных депутатов. На период

экономической реформы глава нижестоящей администрации подчинялся главе вышестоящей администрации по вопросам компетенции последней.

Законом также *разграничивались полномочия между Советами и местными администрациями*, при этом объем полномочий напрямую зависел от статуса территории. В частности, органы власти административных районов имели более широкие полномочия, чем властнаселенных пунктов, входящих в них. По Закону компетенция городов областного и районного значения не отличалась. Однако при определении имущественных прав рядом последующих актов органов государственной власти РСФСР для городов районного значения были введены ограничения, поставившие города районного значения в неравные с областными городами условия. В частности, передача государственной собственности в процессе разграничения на уровень сельских, поселковых и городов районного значения Советов по общему правилу не производилось.

5. Для обеспечения деятельности местных Советов в соответствии с Законом за ними должна была *закрепляться муниципальная собственность*, которая признавалась достоянием всего населения территории. Устанавливалась самостоятельность формирования и утверждения местных бюджетов органами местного самоуправления в интересах населения, доходная часть бюджетов должна была формироваться *за счет местных налогов и сборов, а также иных источников, предусмотренных законодательством*. К числу иных источников относились, в том числе, отчисления от валютной выручки предприятий (любых форм собственности), расположенных на территории. При этом дополнительные доходы или сэкономленные финансовые ресурсы, полученные в процессе исполнения бюджета, оставались в распоряжении органов местного самоуправления.

Таким образом, Закон 1991 г. внес существенные коррективы в принципы формирования местных органов власти в стране. Однако на систему местного самоуправления были перенесены ранее существовавшие принципы территориально-административного устройства, предполагающие отношения соподчинения органов власти различных административно-территориальных единиц. Хотя Законом декларировалась самостоятельность Советов в пределах их компетенции и напрямую не устанавливалась подчиненность одних Советов другим, отдельные статьи Закона ставили органы местного самоуправления поселков, сельсоветов и районных городов в определенную финансово-экономическую зависимость от районных органов управления. Например, ст. 55 Закона относил к компетенции Советов районов

выделение дотаций и субвенций бюджетам нижестоящих Советов и регулирование отчислений по местным и иным налогам в бюджеты нижестоящих Советов. Решения вышестоящих Советов, принятые в пределах их компетенции, были обязательны для нижестоящих Советов.

В отличие от Советов, для местных администраций Законом напрямую устанавливалась подотчетность сформировавшему их местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам. (ст. 29 Закона).

Кроме Закона «О местном самоуправлении в РСФСР», значимым событием в развитии правовой основы местного самоуправления на этом этапе было также принятие Верховным Советом РФ постановления №3020-1 от 27 декабря 1991 г. *«О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»*, не утратившее силу и в настоящее время. Приложение к этому постановлению содержит перечень объектов, которые относились к муниципальной собственности. П.4 данного Постановления определяют случаи и порядок дальнейшего разграничения государственной собственности между Советами районов и городов и входящими в состав их территории сельскими, поселковыми, городами районного значения, районными в городах Советами. Регулирование межбюджетных отношений осуществлялось в соответствии с Законом РФ №4807-1 от 15 апреля 1993 г. *«Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления»*.

Этим законом декларировалась необходимость закрепления за местными бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов на долгосрочной основе, а также покрытие собственными доходами не менее 70 % расходной части бюджета. Однако на практике эти нормы закона не действовали. Основными источниками доходов в этот период являлись местные налоги, развитию системы которых в стране уделялось большое внимание.

Местным органам власти разрешалось устанавливать до 23 местных налогов и сборов из утвержденного федеральным законодательством закрытого перечня.

Третий этап (1993-1995 гг.) характеризуется изданием нескольких Указов Президента, призванных изменить систему местного самоуправления, его территориальные и финансовые основы.

Указом Президента РФ от 9 октября 1993 г. №1617 «*О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ*» была прекращена деятельность местных Советов народных депутатов, их функции переданы местным администрациям.

Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. №1760 «*О реформе местного самоуправления в РФ*» утверждал «*Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы*». В положении нашел отражение поселенческий принцип организации местного самоуправления, при котором первичными территориями, на которых осуществлялось местное самоуправление, признавались городские и сельские поселения.

Положением вводился институт главы местного самоуправления (главы администрации), который входил в систему органов местного самоуправления. Глава мог избираться населением непосредственно (в населенных пунктах с численностью до 50 тыс. человек) или назначаться высшим должностным лицом государственной власти региона. К полномочиям главы были отнесены исполнительно-распорядительные функции. Наличие представительных органов не являлось обязательным. В небольших поселениях с численностью населения менее 5 тыс. человек местное самоуправление могло осуществляться непосредственно населением через собрания, сходы и выборным главой местного самоуправления. Предусматривалось два способа формирования представительных органов: в населенных пунктах – выборы населением непосредственно на основе всеобщего избирательного права; в районах и сельсоветах - формирование из представителей представительных органов, входящих в состав района/сельсовета территорий.

Система органов местного самоуправления в границах различных типов территорий, введенная Положением, приводится в (см. табл. 1).

Источник: «*Положение об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы*», утвержденное Указом Президента от 26 декабря 1993 года №1760.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. №2265 «*О гарантиях местного самоуправления в РФ*» устанавливал, во-первых, право органов местного самоуправления на самостоятельное формирование перечня объектов муниципальной собственности. При этом предусматривалась возможность оспаривать решения органов местного

самоуправления по включению в муниципальную собственность тех или иных объектов в суде.

Т а б л и ц а 1

Органы местного самоуправления	<i>Города и сельские поселения с населением</i>			<i>Районы и сельсоветы</i>
	<i>до 5 тыс.чел.</i>	<i>от 5 до 50 тыс. чел.</i>	<i>свыше 50 тыс.чел.</i>	
<i>Глава</i>	избирается	избирается	1) назначается главой администрации не определено края, области, автономной республики, города Федерального значения, автономной области или 2) избирается	не определено
<i>Собрание представителей</i>	не формируется, местное самоуправление осуществляется через собрания, сходы граждан	избирается	избирается	формируется из представителей органов местного самоуправления городов и сельских поселений

Во-вторых, Указом определялся объем полномочий представительных органов. Этим Указом устанавливалось, что к компетенции представительных органов относятся только полномочия, установленные «*Положением об основах организации местного самоуправления в РФ на период поэтапной конституционной реформы*», а именно:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении,
- установление местных налогов и сборов,
- утверждение программы развития соответствующих территорий,
- утверждение положения (устава) о местном самоуправлении,
- контроль за деятельностью главы местного самоуправления (главы администрации).

Все остальные полномочия были отнесены к компетенции главы местного самоуправления.

Четвертый этап (1993-1995 г.) Начало четвертого этапа становления правовой основы местного самоуправления в России совпадает с моментом принятия в 1993 г. Конституции РФ. Конституцией было установлено, что «в городских и сельских поселениях, а также на

других территориях осуществляется местное самоуправление, которое обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». Тем самым муниципальная власть нашла фактическое признание в конституционных нормах, но не как часть государственной власти, а как особая форма народовластия – местное самоуправление. Статьей 12 Конституции впервые в российском законодательстве было прямо установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

При этом многие положения Конституции при ее разработке вызывали существенные споры. В частности, дискуссионным было положение об отделении органов местного самоуправления от органов государственной власти. Фактически рассматривалось три различные концепции природы местного самоуправления, по-разному трактующие роль государства в его функционировании.

В соответствии с первой концепцией, местное самоуправление рассматривается как форма самоорганизации граждан, как институт гражданского общества. Общественная теория местного самоуправления считает местное самоуправление скорее общественным институтом, нежели властью. Ключевым для успешного функционирования местного самоуправления в данном случае является максимальная вовлеченность граждан в принятие решений и активный контроль за их исполнением. При такой трактовке природы местного самоуправления оно должно быть максимально приближено к населению и создаваться на уровне поселений, даже самых малочисленных из них.

Другая позиция трактует местное самоуправление как третий уровень государственной власти, где действуют те же механизмы контроля населения за органами власти, что и на уровне регионов и Федерации в целом. Сторонники этой позиции рассматривали положения Конституции о негосударственной природе органов местного самоуправления как положение, призванное подчеркнуть разрушение вертикали государственной власти и служить символом нового демократического переустройства общества.

Существует еще одна промежуточная позиция, в соответствии с которой считалось, что местное самоуправление имеет смешанную, общественно-государственную природу, при которой государство устанавливает общие юридические и финансовые рамки деятельности местных органов власти. При этом муниципальный уровень сохраняет определенную автономию и не включается в вертикаль органов исполнительной государственной власти, цель этой автономии – дать возможность местным сообществам самостоятельно найти пути

наиболее эффективного использования местных ресурсов для удовлетворения их интересов и потребностей.

Достаточно неоднозначно трактовалось также положение Конституции о том, на каких территориях может осуществляться местное самоуправление. В Конституции сказано, что «местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций» (ст. 131).

Одна из позиций по этому вопросу состояла в том, что местное самоуправление может осуществляться как в отдельных населенных пунктах, так и на территориях нескольких поселений, части поселения и т.п. Эта позиция нашла отражение, в частности, в Законе 1995 года «Об общих принципах местного самоуправления в РФ», которым определено, что «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом...» (ст. 1). Законом также устанавливалось, что муниципальными образованиями могут быть города, поселки, станицы, районы (уезды), сельские округа (волости, сельсоветы) и другие муниципальные образования (ст. 12 Закона 1995 года).

Иной была позиция Конституционного суда по делу о конституционности закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» (так называемое «Удмуртское дело»), который трактовал положения Конституции как преимущество поселенческого принципа, при котором муниципальные образования должны формироваться на уровне поселений (в городах районного значения, поселках и сельсоветах).

Необходимо отметить, что решения Конституционного суда были важным источником муниципального права в условиях различного толкования заложенных в Конституции принципов территориального устройства местной власти.

Принятие Конституции 1993 г. послужило началом активной работы по разработке проекта нового закона о местном самоуправлении. В результате в 1995 г. был принят Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

### **Федеральный Закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ**

#### **«Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»**

Закон 1995 года положил начало новому этапу в развитии местного самоуправления в России. Одним из наиболее важных достижений Закона было введение понятия *«муниципального образования»*, которое определялось как населенная территория, в пределах которой

осуществляется местное самоуправление. Основными признаками муниципального образования были названы осуществление на территории местного самоуправления, наличие муниципальной собственности, местного бюджета и выборных органов власти.

Введение понятия «муниципальное образование» позволило отделить территориальную организацию местного самоуправления от административно-территориального устройства государства. Закон 1995 года разрушил ранее существовавшую устойчивую связь: территория административно-территориальной единицы = территория, управляемая органами местного самоуправления. С момента вступления в силу Закона местное самоуправление стало возможным практически на любых территориях (в границах отдельных поселений, нескольких поселений, части поселения и т.п.).

Таким образом, Закон 1995 г. позволил создавать различные типы муниципальных образований: сельские поселения, сельсоветы, районы, города, волости (объединение нескольких сельсоветов) и другие. При этом субъектам РФ было дано право самостоятельно определять территории, на которых могут формироваться муниципальные образования.

В результате в субъектах РФ сложилось множество форм и моделей организации местного самоуправления. Основными можно считать следующие три модели:

**Районная модель.** Муниципалитеты создавались на уровне административных районов, более низкие уровни местного самоуправления не предусматривались. В распоряжении органов власти районов находилась муниципальная собственность, самостоятельный бюджет. В поселках, городах и сельсоветах на территории района могли создаваться территориальные подразделения администрации муниципального образования. Их руководители назначались главой муниципального образования, финансирование деятельности осуществлялось по сметам доходов и расходов.

**Поселенческая модель.** Муниципалитеты формировались на уровне отдельных поселений (которыми обычно были сельсоветы или поселки с окружающими их деревнями). На районном уровне, за немногими исключениями, создавались территориальные органы государственной власти, решающие межмуниципальные проблемы.

**Двухуровневая модель.** Муниципалитеты создавались как на уровне отдельных поселений, так и на уровне административных районов. На каждом из этих уровней должны были формироваться выборные органы управления, приниматься местные бюджеты. Однако на практике бюджеты на поселенческом уровне могли не формироваться или формировались не во всех поселениях. Таким образом,

в этих субъектах РФ при формальном закреплении двухуровневой системы местного самоуправления в региональном законодательстве, фактически была реализована районная модель.

Необходимо отметить, что не на всей территории РФ Федеральный Закон 1995 года был реализован в полной мере. В ряде регионов местное самоуправление осуществлялось только в отдельных городах и поселках на территории субъекта РФ, на остальной территории решение местных задач фактически брали на себя территориальные органы региональной власти.

Несмотря на то, что такой подход к организации местного самоуправления противоречил Конституции Российской Федерации, он был распространен в ряде регионов.

Кроме территориальных основ местного самоуправления, Закон 1995 года также закладывал общие правовые рамки функционирования муниципальных образований, в том числе по вопросам компетенции муниципальных образований, системы управления муниципальными образованиями, экономической основы муниципальной деятельности и т.п. Законом также регулировались формы осуществления местного самоуправления населением непосредственно, такие как местный референдум, муниципальные выборы, собрания (сходы) граждан, а также формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, в частности, вводилось понятие народной правотворческой инициативы.

В части регулирования *предметов ведения местного самоуправления* Законом было установлено, что к ним относятся вопросы местного значения и отдельные переданные государственные полномочия (ст. 6 Закона). Открытый перечень вопросов местного значения содержался в тексте Закона и включал около 30 пунктов. Государственные полномочия могли передаваться федеральным законом или законом субъекта РФ.

Существенные изменения были внесены Законом 1995 года и в *организационные основы местного самоуправления*. Вслед за Конституцией РФ 1993 года Закон установил, что структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно. Единственным ограничением, устанавливаемым федеральным законодательством, являлось требование в обязательном порядке формировать *выборные органы власти*.

Кроме выборных, муниципальные образования могли предусматривать должность *главы муниципального образования – выборного должностного лица*. Глава муниципального образования избирался

либо жителями муниципалитета, либо депутатами представительного органа из своего состава.

Закон обеспечивал при формировании организационных основ местного самоуправления учет различных местных, национальных, исторических особенностей, так как допускал возможность самых различных организационных форм осуществления местного самоуправления и системы его органов.

На практике во многих случаях действовала следующая система органов местного самоуправления:

Представительный орган и глава муниципального образования избирались населением, Глава формировал местную администрацию (орган местного самоуправления, наделявшийся исполнительно-распорядительными функциями),

Глава одновременно возглавлял местную администрацию и представительный орган.

### **Закон 1997 г. «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»**

Вопрос об экономических и финансовых основах местного самоуправления в 1990-х годах был одним из наиболее сложных и недостаточно урегулированных. Неоднократно прописываемый в федеральном законодательстве общий принцип самостоятельности местных бюджетов не находил своего воплощения на практике. Бюджетные условия на муниципальном уровне характеризовались нестабильностью и непредсказуемостью.

Основными недостатками сложившейся системы регулирования местных бюджетов на протяжении всего периода существования местного самоуправления в России были, в частности, определение «сверху» и ежегодный пересмотр доходных источников местных бюджетов. Основными доходными источниками были отчисления от регулирующих налогов и финансовая помощь. Несмотря на то, что практически во всех законах содержались нормы о необходимости закрепления отчислений от налогов на долгосрочной основе, фактически эти нормы реализованы не были. Нормативы отчислений пересматривались каждый финансовый год, что приводило к иждивенчеству местных властей и субъективизму в решениях органов власти региона.

Необходимо отметить, что в разные периоды подходы к решению этих проблем были различны.

Как уже упоминалось, в первые годы существования местного самоуправления основное внимание уделялось развитию системы местных налогов и сборов как гарантии независимости местных бюджетов. Закон РФ от 27 декабря 1991 года №2118-1 «Об основах налоговой системы в РФ» предусматривал 23 местных налога, которые могли вводиться решениями местных властей. Перечень местных налогов был закрытым, федеральным законодательством также регулировался размер ставок по этим налогам.

Указ Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «О формировании республиканского бюджета РФ и взаимоотношениях с бюджетами субъектов РФ в 1994 г.» изменил принципы установления местных налогов и сборов.

Указом разрешалось органам местного самоуправления вводить дополнительные местные налоги и сборы, не предусмотренные законодательством. Кроме того, местным властям была предоставлена свобода в установлении ставок налогов, в том числе ставок по налогу на прибыль, зачисляемому в местные бюджеты.

Однако местные налоги и сборы в существовавших на тот момент политических и экономических условиях в стране не смогли стать прочной финансовой основой местных бюджетов. Основными причинами этого можно считать следующие:

Местные налоги и сборы во многих случаях были мелкими и вводились для финансирования конкретных функций местных властей. При этом расходы на администрирование этих налогов и сборов нередко «съедали» большую часть налоговых платежей, сохраняя существенную зависимость местных бюджетов от регулирующих налогов и финансовой помощи.

В условиях, когда доходные источники местных бюджетов регулировались региональными властями, дополнительные доходы от местных налогов учитывались при расчете нормативов отчислений от регулирующих налогов, которые уменьшались на соответствующую величину.

Попытка урегулировать вопросы финансирования деятельности муниципальных образований была сделана в Законе 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В частности законом устанавливалось, что «органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законом обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты...» (ст. 37 Закона). При этом объем минимально необходимых расходов местных бюджетов должны были устанавливать органы власти субъектов РФ. В качестве источников финансирования минимально

необходимых расходов устанавливались отчисления от регулирующих налогов или финансовая помощь. При этом необходимо отметить, что положения Закона 1995 года, касающиеся финансовых основ местного самоуправления, были сформулированы недостаточно четко.

Очередной этап в усовершенствовании правового регулирования этого вопроса начался с принятия в 1997 году Закона № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ». Основными положениями данного закона были следующие.:

1. Законом устанавливались минимальные доли федеральных налогов (подходного налога, налога на прибыль, НДС, акцизов), которые должны были закрепляться за местными бюджетами. Однако эти доли закреплялись в среднем по субъекту РФ, что оставляло региональным властям значительную степень свободы при установлении нормативов отчислений для конкретных муниципалитетов.

2. Предусмотренные законом для местных бюджетов нормативы отчислений от федеральных налогов должны были закрепляться на постоянной основе. Дополнительные отчисления должны были устанавливаться на срок не менее 3 лет. Включение этой нормы в Федеральный Закон должно было обеспечить некоторые гарантии финансовой самостоятельности муниципальных образований.

3. Законом детально регулировались принципы и механизмы межбюджетных отношений между регионами и муниципальными образованиями, в частности, предоставления финансовой помощи из специально созданного в региональном бюджете фонда финансовой поддержки муниципальных образований. Законом был определен порядок формирования и расходования средств. Необходимо отметить, что Закон 1997 г. «О финансовых основах...» не оправдал возлагавшихся на него надежд. После его вступления в силу сохранилась практика ежегодного пересмотра нормативов отчислений от регулирующих налогов, а выделение финансовой помощи из фонда финансовой поддержки муниципальных образований часто не соответствовало установленным этим законам принципам.

В рамках Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. местное самоуправление в России получило достаточно активное развитие. Тем не менее, на рубеже 2000-х годов возникла явная потребность в дальнейшем совершенствовании правового поля в данной сфере. Эта потребность была связана как с общим реформированием структуры власти в

России, так и с внутренними тенденциями развития местного самоуправления. К основным причинам разработки новой редакции Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» можно отнести следующие:

1. В качестве одной из приоритетных задач совершенствования системы власти в данный период было выдвинуто четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти. Для местного самоуправления эта задача была чрезвычайно актуальной, поскольку Закон 1995 г. формулировал сферу компетенции муниципальных образований (вопросы местного значения) в чрезмерно общей форме. Кроме того, органы местного самоуправления были вынуждены выполнять многочисленные государственные полномочия, передача и финансирование которых органами государственной власти были плохо формализованы. В условиях разграничения полномочий и минимизации дублирования функций различных уровней власти было необходимо конкретизировать вопросы местного значения муниципальных образований, четко обозначить сферу их ответственности.

2. Законодательство о местном самоуправлении 1995 г. было реализовано не во всех субъектах Федерации. В ряде регионов местное самоуправление вообще не получило развития либо реальными правами муниципальных образований обладали лишь отдельные немногочисленные административно-территориальные единицы. Решение данной проблемы виделось в более детальном регулировании вопросов организации местного самоуправления с федерального уровня, что сделало бы уклонение от практического внедрения местного самоуправления на региональном уровне гораздо более сложным.

3. Предусмотренное Законом 1995 г. разнообразие территориальных моделей местного самоуправления не во всех случаях обеспечивало приближение муниципальной власти к населению. Во многих регионах органы местного самоуправления избирались только на уровне крупных территориальных единиц – районов. Более того, с начала 2000-х годов активизировались процессы укрупнения муниципальных образований в субъектах Федерации и перехода от поселенческой к районной модели. Так, в период с 2002 по 2004 гг. общая численность муниципальных образований в России сократилась с 13,5 до 11,5 тыс. Считалось, что более четко прописанная в законодательстве территориальная структура местного самоуправления, предусматривающая создание муниципалитетов нижнего уровня поселений – на большей части территории страны, позволит приблизить местное самоуправление к населению, активизировать участие жителей в решении вопросов местного значения, будет способствовать

дебюрократизации местных органов власти. С этой же целью новое законодательство более подробно раскрывало формы непосредственной демократии на местах и механизмы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

4. Законодательство 90-х годов не смогло решить один из центральных вопросов местного самоуправления – обеспечение его финансовой самостоятельности. У местных органов власти почти не было доходных источников, закрепленных на постоянной основе. Все остальные средства в той или иной форме (регулирующих налогов либо финансовой помощи) выделялись с регионального уровня, причем правила, регулирующие выделение средств, могли меняться ежегодно и во многих случаях отличались непрозрачностью и субъективизмом. Обычно на региональном уровне определялся необходимый, с точки зрения региона, уровень расходов муниципальных образований по каждой из статей расходов, и под них выделялись доходные источники. При этом муниципальные образования, повышающие эффективность своих расходов, проводящие инновационную политику, как правило, на следующий год получали меньше доходов и проигрывали в финансовом отношении по сравнению с более иждивенчески настроенными муниципалитетами. Тем самым возникала потребность в радикальном пересмотре механизмов бюджетного финансирования на уровне муниципальных образований.

По мнению авторов нового законодательства, предпосылки для повышения финансовой самостоятельности местного самоуправления возникали только в том случае, если на территории страны унифицировалась территориальная структура местного самоуправления (чтобы было понятно, за кем закрепляются доходные источники), перечень вопросов местного значения и объем полномочий местного самоуправления (чтобы было понятно, какие финансовые средства нужны для их выполнения). В этих условиях становилось возможным:

- уже на федеральном уровне закрепить за муниципальными образованиями доходные источники на постоянной основе (в отличие от регулирующих налогов, которые пересматривались ежегодно);

- обеспечить выделение дотаций муниципальным образованиям не на основе разницы между фактическими, плановыми либо нормативными доходами и расходами, а в соответствии с определенными четко установленными правилами, предусматривающими выравнивание бюджетных доходов на одного жителя.

5. Законодательство о местном самоуправлении 1995 г. фактически предусматривало, что полномочия местного самоуправления зависят от того, организации какой формы собственности действуют в той или

иной сфере. Так, например, к вопросам местного значения относились: организация, содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, общего и профессионального образования, муниципальных учреждений здравоохранения и т.п. Тем самым один и тот же вопрос мог относиться к компетенции муниципалитета, если в данной сфере действовали муниципальные учреждения или предприятия, либо к компетенции региона, если соответствующие организации были в собственности субъекта Федерации. С одной стороны, это обеспечивало необходимую гибкость в распределении полномочий. Например, профессионально-техническое училище могло быть муниципальным, если готовило кадры только для локального рынка труда, либо государственным (региональным либо федеральным), если работало на более широкие рынки. Однако, с другой стороны, это давало возможность произвольно менять объем полномочий местных органов, изменяя форму собственности (учредительство) тех или иных организаций.

Очевидно, в условиях изменения подходов к разграничению полномочий такая ситуация не могла сохраняться. В новом законодательстве проводится противоположный принцип – собственность должна двигаться за функцией, передаваясь тому уровню власти, в ведении которого находятся соответствующие вопросы. Тем самым процесс разграничения полномочий неизбежно должен был сопровождаться перераспределением собственности между различными уровнями власти, передачей объектов собственности как муниципальному образованию от Федерации и региона, так и от муниципального образования – федеральным и региональным структурам.

Другая сторона того же подхода – муниципалитеты не должны владеть той собственностью, которая не нужна им для решения вопросов местного значения, поскольку сфера их деятельности ограничивается именно решением данных вопросов.

### **Тема 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ**

Новое законодательство о местном самоуправлении было принято осенью 2003 г. Его принятию предшествовала большая подготовительная работа, проводившаяся в первую очередь в рамках Комиссии по разграничению полномочий. Активные дискуссии по поводу концептуальных подходов и отдельных положений нового законодательства велись в экспертном сообществе, обсуждения проходили в различных регионах России. Новый Закон сохранил прежнее назва-

ние – Федеральный Закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации – однако его содержание было существенно изменено. Основные положения нового законодательства можно свести к следующему.

1. Муниципальные образования создаются на всей территории Российской Федерации. В принципе в стране не должно остаться территорий, не разделенных между муниципалитетами. При этом территориальная организация местного самоуправления имеет свои особенности на территориях с высокой и низкой плотностью населения.

В сфере территориальной организации предусматривается три основных типа муниципальных образований:

- поселение (городское либо сельское);
- муниципальный район;
- городской округ.

Законодательство рассматривает также такую форму организации местного самоуправления, как внутригородская территория, но она предусмотрена только для городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга.

На большей части территории страны должно быть сформировано *двухуровневое местное самоуправление* – поселения на нижнем уровне и муниципальные районы – на верхнем. Считается, что таким образом удастся сочетать приближенность местной власти к населению (за это «ответственен» поселенческий уровень) с достижением экономической эффективности при предоставлении муниципальных услуг, поскольку некоторые услуги выгодно предоставлять только при значительном масштабе деятельности (предоставление таких услуг должно быть организовано на районном уровне).

Однако в рамках двухуровневой структуры каждый уровень местного самоуправления сохраняет самостоятельность по решению закрепленных за ним вопросов местного значения. Будучи самостоятельным уровнем власти, поселения, не могут и не должны находиться в подчинении районов.

Городские округа представляют собой одноуровневую модель местного самоуправления. Они не входят в состав муниципальных районов, хотя и могут выступать административным центром района. Городские округа самостоятельно выполняют функции как поселенческого, так и районного уровня. Городские округа формируются в первую очередь на базе крупных и средних городов. Статус городского округа также в обязательном порядке получают наукограды и закрытые административно-территориальные образования.

Не в полной мере реализуется двухуровневая структура и на территориях с низкой плотностью населения. В их рамках могут сохраняться так называемые *межселенные территории* – территории, которые входят в состав района, но на которых не создаются поселения. То есть, по меньшей мере, часть территорий с низкой плотностью населения оказывается не разграниченной между поселениями, на ней сохраняется районная модель территориальной организации местного самоуправления. Такое положение вполне объяснимо - для того, чтобы поселения могли эффективно функционировать, должно сложиться местное сообщество, объединенное некими общими интересами. На территориях с низкой плотностью населения для этого не всегда существуют объективные условия.

2. Законодательство достаточно четко определяет требования к формированию различных типов муниципальных образований. Наиболее детально в Законе урегулирован вопрос создания сельских поселений.

Под *сельским поселением* понимается один или несколько сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией. В законодательстве установлено два основных требования к организации сельских поселений, однако оба они носят рекомендательный характер.

Во-первых, численность населения в сельских поселениях, как правило, не должна быть ниже 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – 3000 чел.). При этом сельское поселение может состоять из одного населенного пункта с численностью населения более 1000 человек (для территорий с высокой плотностью населения – 3000 чел.) либо нескольких сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией, с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территорий с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый). Данные критерии не распространяются на те поселения, которые уже имели статус муниципальных образований на момент вступления в силу нового законодательства.

Во-вторых, границы сельского поселения должны устанавливаться с учетом пешеходной доступности до административного центра поселения в течение рабочего дня. При этом характеристики пешей доступности законодательством либо подзаконными актами федерального уровня не конкретизируются. В различных регионах понимание данного требования существенно различалось – расстояние от центра поселения до наиболее удаленного населенного пункта составляет от 12 до 30 км.

*Городское поселение* – это город или поселок с прилегающей территорией.

В составе городского поселения могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся муниципальными образованиями. При этом в границах городского поселения может находиться только один город либо один поселок.

Городское поселение может получить статус *городского округа* при наличии сложившейся социальной транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для решения данным городским поселением вопросов местного значения, закрепленных за городским округом, а также осуществления отдельных переданных ему государственных полномочий. Однако данное условие не является достаточным. Необходимо, чтобы и в рамках муниципального района, из которого выделен городской округ, сохранялись условия для решения вопросов местного значения районного уровня и выполнения переданных государственных полномочий. Другими словами, городской округ не может быть образован, если городское поселение не имеет достаточных предпосылок для выполнения функций и поселения, и района.

Однако он не может быть образован и в том случае, если в районе, из которого выделяется городской округ, нет собственной инфраструктуры, т.е. если жители района в массовом порядке пользуются городскими школами, поликлиниками и т.п.

Что касается *муниципального района*, то его границы устанавливаются с учетом необходимости:

- обеспечения транспортной доступности до административного центра муниципального района и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в состав района (требование не обязательно для территорий с низкой плотностью населения и труднодоступных местностей);
- создания условий для решения вопросов местного значения межпоселенческого характера;
- создания условий для осуществления переданных государственных полномочий.

3. Законодательством определена процедура *изменения границ муниципальных образований*, а также *преобразования муниципальных образований*, т.е. их объединения, разделения, изменения статуса городского поселения (наделение его статусом городского округа либо лишение данного статуса).

Изменение границ муниципальных районов и поселений, не влекущее отнесения территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям, соответственно, других муниципальных районов или поселений, осуществляется по решению представительных органов соответствующих муниципальных

образований. Во всех остальных случаях, когда затрагивается территориальная принадлежность отдельных поселений либо населенных пунктов, решение принимается путем голосования либо на сходах граждан с учетом мнения представительных органов соответствующих муниципалитетов.

Объединение и разделение муниципальных районов осуществляется по решению представительных органов данных районов. Вопросы объединения и разделения поселений решаются путем голосования либо на сходах граждан, причем согласие на осуществление данного преобразования должно выразить население каждого из объединяемых либо каждого из образуемых в результате разделения поселений.

Изменение статуса городского поселения может происходить лишь с согласия, как населения данного городского поселения, так и населения муниципального района, из состава которого выделяется (в состав которого включается) соответствующее городское поселение. Мнение населения выявляется путем голосования, проводимого раздельно на территории городского поселения и муниципального района.

Таким образом, решение об изменении границ и преобразовании муниципальных образований в различных случаях могут приниматься представительным органом муниципального образования (муниципальных образований), на сходах граждан, а также путем голосования. Последняя процедура, предусмотренная новым законодательством, имеет определенные особенности по сравнению с процедурой местного референдума, которые можно свести к следующим:

- на голосование выносится вопрос, не являющийся вопросом местного значения;
- с инициативой о проведении голосования может выступить население, органы местного самоуправления, органы государственной власти регионального либо федерального уровня;
- допускается агитация государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные и муниципальные должности;
- решение, принятое путем голосования, не имеет юридической силы решения, принятого на референдуме, т.е. не подлежит обязательному исполнению (за исключением случаев, предусмотренных законодательством).

4. Вопросы местного значения сформулированы отдельно для поселения, отдельно - для муниципального района, отдельно – для городского округа.

Вопросы местного значения городского округа формируются как совокупность соответствующих вопросов на уровне поселений и муниципальных районов. В целом сфера компетенции муниципальных образований несколько сужена и уточнена по сравнению с законодательством 1995 г. Так, на региональный уровень переданы, в частности, функции по финансовому обеспечению учебного процесса в школах, по социальному обеспечению и социальной защите населения, ряд вопросов в сфере здравоохранения. Возможности муниципалитетов брать на себя решение вопросов, не предусмотренных законодательством, существенно ограничены.

При этом в законодательстве предусмотрена возможность перераспределения полномочий между поселенческим и районным уровнем.

При этом:

- предусматривается возможность передачи части полномочий как от поселений районам и от района – поселениям;
- передача полномочий происходит добровольно, на договорной основе;
- обязательной является компенсация расходов, возникающих в результате передачи полномочий, за счет субвенций из, соответственно, поселенческого (при передаче полномочий от поселений районам) либо районного (при передаче полномочий от района поселениям) бюджета.

5. Новое законодательство существенно ужесточило требования к наделению органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

Во-первых, полномочия должны передаваться законодательным актом, определяющим не только характер передаваемого полномочия, но и методику расчета субвенций для финансирования данного полномочия, перечень подлежащих передаче материальных средств, порядок контроля и отчетности, условия и порядок прекращения осуществления переданных государственных полномочий.

Во-вторых, органы местного самоуправления несут ответственность за осуществление переданных им государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных и финансовых средств. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий должно осуществляться за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций.

Законом предусматривается передача как федеральных, так и региональных полномочий в первую очередь муниципальным районам

и городским округам, хотя передача их на поселенческий уровень также является возможной.

6. По сравнению с законодательством 1995 г., расширены возможности прямого волеизъявления населения и его участия в осуществлении местного самоуправления. Новым законодательством предусмотрены все формы осуществления населением местного самоуправления, содержащиеся в предыдущем законе, а именно:

- местный референдум,
- муниципальные выборы,
- собрание и сход граждан,
- правотворческая инициатива граждан,
- территориальное общественное самоуправление;
- обращения граждан в органы местного самоуправления.

В то же время включены и новые формы, отсутствовавшие ранее. К ним относятся:

- публичные слушания для обсуждения муниципальных правовых актов (причем законодательство регламентирует набор подобных актов, вынесение которых на публичные слушания обязательно, относя к ним, в частности, проекты устава муниципального образования и местного бюджета);

- конференция граждан (собрание делегатов);
- опрос граждан;

- голосование по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

В новом законодательстве более детально урегулированы вопросы организации и функционирования территориального общественного самоуправления.

7. Новое законодательство более жестко регламентировало структуру органов местного самоуправления. Обязательным является наличие:

- представительного органа муниципального образования (за исключением случаев, когда численность жителей поселения, обладающего избирательным правом, составляет менее 100 человек),

- главы муниципального образования,
- местной администрации.

Глава муниципального образования может избираться на муниципальных выборах населением в целом либо из состава представительного органа. В первом случае он может возглавлять либо представительный орган, либо местную администрацию. Во втором – является председателем представительного органа. Если глава

муниципального образования возглавляет представительный орган, глава администрации нанимается по контракту. Совмещение должностей главы представительного органа и главы местной администрации возможно только в сельских поселениях (в первоначальном варианте Закона – только в поселениях с численностью менее 1000 человек).

В структуру органов местного самоуправления может входить также контрольный орган муниципального образования и иные органы местного самоуправления. Наряду с главой муниципального образования, возможно также наличие других выборных должностных лиц местного самоуправления.

8. Предусмотрено, что представительный орган муниципального района может формироваться двумя способами:

- избираться населением муниципального района;
- формироваться на основе представительства поселений, входящих в состав муниципального района.

Формирование представительного органа муниципального района на основе представительства поселений должно быть поддержано представительными органами не менее чем двух третей поселений, входящих в муниципальный район. В этом случае часть вопросов местного значения, решаемых на районном уровне, финансируется за счет субвенций входящих в его состав поселений.

9. Законодательством жестко ограничен состав имущества муниципальных образований. Данное имущество может относиться к трем категориям.

1) Имущество, необходимое муниципальным образованиям для решения вопросов местного значения. В Законе приведены закрытые перечни имущества, которое может находиться в собственности поселений, районов и городских округов для выполнения своих полномочий.

2) Имущество, предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий.

3) Имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений.

В случае возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не входящее в данный перечень, оно подлежит репрофилированию либо отчуждению.

10. В новом законодательстве более полно раскрыт принцип самостоятельности местных бюджетов.

Что касается управления расходами муниципальных образований, то органы местного самоуправления самостоятельно определяют

условия оплаты депутатов и других выборных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, устанавливают муниципальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов. Некоторые ограничения предусмотрены лишь для дотационных муниципальных образований.

Более четко определены источники доходов местных бюджетов. К основным источникам собственных доходов местного бюджета относятся:

1) средства самообложения граждан, а именно разовые платежи граждан для решения конкретных вопросов местного значения;

2) доходы от местных налогов и сборов. В отношении данных доходных источников органы местного самоуправления обладают определенной самостоятельностью по их введению, изменению и отмене, а также по регулированию налоговой ставки в рамках законодательства Российской Федерации;

3) доходы от региональных налогов и сборов на основе единых для всех поселений либо муниципальных районов данного региона ставок. Нормативы отчислений от региональных налогов для городских округов представляют собой сумму соответствующих нормативов для районов и поселений.

Нормативы отчислений от региональных налогов устанавливаются законами субъекта Российской Федерации;

4) доходы от федеральных налогов и сборов на основе единых для всех поселений либо муниципальных районов ставок. Нормативы отчислений от федеральных налогов для городских округов представляют собой сумму соответствующих нормативов для районов и поселений. Нормативы отчислений от федеральных налогов устанавливаются законами Российской Федерации;

5) безвозмездные перечисления из бюджетов других уровней, включая дотации. Законом предусмотрено предоставление дотаций не на компенсацию разницы между фактическими либо прогнозируемыми доходами и расходами каждого муниципального образования, что напрямую запрещено, а на выравнивание бюджетной обеспеченности, т.е. расходов на одного жителя. Тем самым обеспечивается социальная справедливость: с одной стороны, для всех гарантируется некий минимальный уровень подушевых расходов; с другой стороны, муниципалитеты, получающие больше доходов за счет рассмотренных выше источников, не могут оказаться в худшем финансовом положении, чем получающие меньше подобных доходов.

Наряду с дотациями, местным бюджетам могут предоставляться и иные средства финансовой помощи, например, на финансирование инвестиционных программ и проектов развития инфраструктуры – из фонда муниципального развития; на финансирование приоритетных социально значимых расходов – из фонда софинансирования социальных расходов. Оба фонда образуются на региональном уровне и осуществляют финансирование по правилам, утвержденным законом субъекта Федерации. Однако и в том, и в другом случае финансовые средства выделяются при условии софинансирования соответствующих расходов из муниципального бюджета.

11. Специальная глава Закона посвящена вопросам муниципального сотрудничества. Подобное сотрудничество предполагается как в организационной, так и в хозяйственной области.

Так, предусматривается создание совета муниципальных образований в каждом субъекте Федерации. Совместно эти советы могут образовать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

Возможна межмуниципальная кооперация и в сфере предоставления муниципальных услуг. Представительные органы муниципальных образований могут принимать решения об учреждении межмуниципальных хозяйственных обществ (в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью), а также о создании некоммерческих организаций (в форме автономных некоммерческих организаций и фондов).

12. В Законе установлены формы ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования и государством. Ответственность перед населением реализуется через право отзыва депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, которое может быть реализовано населением муниципального образования. Ответственность перед государством возникает в случае нарушения законодательства либо ненадлежащего осуществления переданных государственных полномочий.

Принципиально важно, что подобная ответственность может наступить только по решению суда. Наиболее радикальными формами ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством являются роспуск представительного органа муниципального образования и отрешение от должности главы муниципального образования либо главы местной администрации. Условия применения этих крайних мер определены в Законе.

В дополнение к законодательству 1995 г. предусмотрено, что в определенных зафиксированных в законе ситуациях органы государственной власти могут временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления. Определены три возможных основания для применения данной меры:

1) если органы местного самоуправления не могут быть сформированы в связи со стихийным бедствием, катастрофой или иной чрезвычайной ситуацией;

2) если действия органов местного самоуправления привели к возникновению значительной просроченной кредиторской задолженности муниципального образования (т.е. фактически наступила финансовая несостоятельность муниципалитета);

3) если допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение законодательства при осуществлении переданных государственных полномочий.

Возможность введения временной финансовой администрации в случае финансовой несостоятельности муниципальных образований предусмотрена с 1 января 2008 г.

## Тема 4. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПОСЕЛЕНИЙ

### ***Понятие компетенции местного самоуправления***

Одним из основополагающих принципов местного самоуправления является наличие собственной *компетенции, т.е. круга вопросов и объема властных правомочий по их решению, которые закреплены определенными правовыми актами.* Исходя из того, что местное самоуправление – власть подзаконная, именно закон устанавливает вопросы местного значения либо возможность принятия к рассмотрению муниципальным образованием (далее – МО) того или иного вопроса, а также права и обязанности (полномочия) органов местного самоуправления. Таким образом, круг вопросов, решаемых органами местного самоуправления поселения, определяется, в первую очередь, законом, а также может устанавливаться и иными актами, если это законом допускается. Точное определение компетенции местного самоуправления является исключительно важным, так как регулирование общественных отношений, осуществляемое муниципальными правовыми актами, финансирование расходов из местного бюджета возможны только в пределах компетенции местного самоуправления. Вместе с тем, важно учитывать и обратное: исходя из конституционного

устройства государства, осуществление местного самоуправления, то есть решение вопросов местного значения, органами государственной власти и государственными должностными лицами не допускается, за исключением отдельных прямо установленных Федеральным Законом случаев.

Правовое регулирование компетенции местного самоуправления осуществлялось до настоящего времени Конституцией РФ, ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" № 154-ФЗ, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований, муниципальными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с уставом МО.

Регулирование компетенции местного самоуправления было многоуровневым и многосубъектным, что затрудняло окончательное определение тех вопросов, которые решает каждое конкретное муниципальное образование, а, следовательно, и установление ответственности органов местного самоуправления перед населением и государством.

И в действующем до 1 января 2006 года законодательстве, и в новом Законе сохраняется общий подход - компетенция местного самоуправления состоит как минимум из двух частей: вопросов местного значения и отдельных переданных государственных полномочий. Однако правовое регулирование этих двух составных частей компетенции местного самоуправления новый Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ (далее - ФЗ № 131-ФЗ) существенно изменил, о чем будет сказано ниже. В связи с тем, что предусматривается различное регулирование названных групп вопросов со стороны органов государственной власти, различаются правомочия органов местного самоуправления при решении этих вопросов, применяется разный порядок финансирования, существенным является точное отнесение того или иного вопроса к указанным группам.

Кроме названных групп, в компетенцию местного самоуправления поселений могут быть включены отдельные полномочия муниципального района, переданные органам местного самоуправления поселений соглашением муниципального района и поселения. Закон № 131-ФЗ допускает возможность наличия и еще одной составной части компетенции. В статьях 14-16 Закона № 131-ФЗ предусмотрено, что органы местного самоуправления помимо вопросов местного значения вправе решать и иные вопросы, не отнесенные к компетенции органов местного самоуправления других муниципальных образований,

органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ. Однако на принятие органами местного самоуправления к рассмотрению таких вопросов введено ограничение. Органы местного самоуправления вправе решать дополнительные вопросы только при наличии собственных материальных и финансовых ресурсов без учета дотаций из бюджетов других уровней. С введением ограничений на перечень имущества, которое может находиться в муниципальной собственности, и сокращением доходной базы местных бюджетов, возможность принятия органами местного самоуправления к своему ведению дополнительных вопросов весьма проблематична, хотя реальная потребность в этом в большинстве МО может присутствовать.

Чтобы далее не возвращаться к рассмотрению этой особенной части компетенции местного самоуправления необходимо отметить следующее. Прежде чем принимать решение о рассмотрении поселением того или иного вопроса, не указанного как вопрос местного значения поселения в ст.14 Закона № 131-ФЗ и не отнесенного к переданным органам местного самоуправления государственным полномочиям, требуется не только оценить наличие финансовых и материальных ресурсов для его осуществления. Необходимо также проанализировать весь массив, как федеральных законов, так и Законов субъектов РФ, а также Устав и иные муниципальные правовые акты района, чтобы исключить отнесение данного вопроса к компетенции иных уровней публичной власти. Только в этом случае органы местного самоуправления поселения вправе принять вопрос к своему ведению.

Вся правовая система Российской Федерации, в том числе и регулирование разграничения компетенции по уровням публичной власти, строится в соответствии с Конституцией РФ. Конституция Российской Федерации является правовым фундаментом местного самоуправления, но практически не содержит норм прямого действия, позволяющих реально сформировать систему местного самоуправления. Это относится и к определению компетенции местного самоуправления. Так, ст. 130 Конституции РФ определено, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В статье 132 Конституции РФ указывается право органов местного самоуправления самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать

и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, а также решать иные вопросы местного значения.

Иные, помимо названных выше, вопросы местного значения Конституцией РФ прямо не называются. Вместе с тем, в некоторых статьях Конституции РФ указываются отдельные требования к органам местного самоуправления и к оказанию услуг гражданам данными органами, в частности:

- ст.15 Конституции РФ определено, что органы местного самоуправления наряду с другими субъектами правоотношений обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы;

- ст.18 установила, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления;

- ст.24 требует от органов местного самоуправления и их должностных лиц обеспечения каждому возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы;

- ст.40 установлено, что органы местного самоуправления наряду с органами государственной власти поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище, предоставляют малоимущим, иным указанным в законе гражданам жилище бесплатно или за доступную плату из муниципального жилищного фонда в соответствии с установленными законом нормами.

Федеральный Закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” № 154-ФЗ вопросами местного значения называет “вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным Законом, Законами субъектов Российской Федерации” (ст. 1). Таким образом, по действующему до 1 января 2006 года Закону устав МО также являлся правовым актом, устанавливающим вопросы местного значения конкретного муниципального образования в соответствии с законодательством.

С 1 января 2006 года подходы к установлению компетенции местного самоуправления в национальном законодательстве меняются. В соответствии со статьей 18 Закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в названный Федеральный Закон. Вопросы местного значения не могут быть установлены иными, помимо Закона № 131-ФЗ, законами и (или) подзаконными актами.

Исходя из этого, можно констатировать, что вопросы местного значения определяются только Конституцией РФ и ФЗ № 131-ФЗ.

Для решения любых вопросов орган власти должен обладать определенными правами и обязанностями по решению данных вопросов (полномочиями). Правовое регулирование прав, обязанностей (*полномочий*) и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также при осуществлении ими отдельных переданных федеральных полномочий осуществляется федеральными органами государственной власти. Такое регулирование в отношении полномочий по вопросам местного значения осуществлено законодательным органом государственной власти РФ в ФЗ № 131-ФЗ.

Названным Законом не только прямо названы полномочия органов местного самоуправления, но и установлена возможность определения иных полномочий по решению вопросов местного значения уставом МО.

Правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении ими отдельных переданных государственных полномочий субъектов РФ, по предметам ведения субъектов РФ, а также в пределах полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ осуществляют органы государственной власти субъектов РФ. Это означает, что по вопросам местного значения органы государственной власти субъектов РФ не вправе осуществлять правового регулирования полномочий местного самоуправления.

### ***Вопросы местного значения и полномочия по их решению***

ФЗ № 131-ФЗ установил, что вопросы местного значения – «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и настоящим федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно». Таким образом, вопросы местного значения по Закону № 131-ФЗ определяются только на федеральном уровне двумя правовыми актами. В развитие установленных Главой 1 Закона № 131-ФЗ *общих принципов* правового регулирования компетенции местного самоуправления, Глава 3 Закона № 131-ФЗ определяет компетенцию местного самоуправления (вопросы местного значения и полномочия органов местного самоуправления по их решению – ст.ст. 14-17) и

принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления (ст.18).

Вопросы местного значения решаются органами местного самоуправления самостоятельно за счет собственных доходов местного бюджета, за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из государственных бюджетов (п.2 ст.18ФЗ № 131-ФЗ). Ст. 18 Закона № 131-ФЗ установлено, что федеральные законы и законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов (а именно за счет местных бюджетов финансируется решение вопросов местного значения). То есть объем услуг, предоставляемых за счет средств местного бюджета, определяется муниципальным образованием самостоятельно.

Органы местного самоуправления самостоятельно устанавливают муниципальные социальные стандарты, нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения, включая, с отдельными изъятиями, и самостоятельное определение размеров и условий оплаты труда депутатов, работающих на постоянной основе, выборных должностных лиц, муниципальных служащих.

Решение установленных ФЗ вопросов местного значения требует различных подходов и должно обеспечиваться принятием необходимых муниципальных правовых актов, определяющих комплекс мер, направленных на достижение установленных целей деятельности органов местного самоуправления, и средств, используемых для достижения этих целей. Такие муниципальные правовые акты должны стать основой реестра расходных обязательств муниципальных образований.

Надо отметить и еще один аспект самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, касающийся непосредственно поселений. Подчиненность органа или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования (например, поселения) органу или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования (например, района) не допускается. Это означает в частности и то, что органы и должностные лица муниципального района не вправе давать обязательные к исполнению органами и должностными лицами поселения указания по поводу решения того или иного вопроса местного значения поселения, по поводу исполнения своих полномочий органами и должностными лицами местного самоуправления поселений. Данное положение существенно отличается от сложившейся практики осуществления полномочий Главами Администраций и муниципальными служащими административно-территориальных единиц в составе района – муниципального образования.

Вопросы местного значения разграничены исходя из типологии муниципальных образований. Статья 14 определяет вопросы местного значения городских и сельских поселений, статья 15 – муниципальных районов, статья 16 – городских округов. При этом вопросы местного значения, как для городских, так и для сельских поселений установлены одинаковыми, и список вопросов местного значения является закрытым.

Надо отметить, что в некоторых случаях вопросы местного значения поселений и муниципальных районов отличаются территорией, на которой они решаются, или субъектами, для которых органы местного самоуправления решают те или иные вопросы. Например, органы местного самоуправления поселений организуют электро- и газоснабжение населения, а органы местного самоуправления муниципального района – снабжение поселений, т.е. муниципальных образований. Содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования в границах населенных пунктов поселения – вопрос местного значения поселения, а между населенными пунктами – вопрос местного значения муниципального района. Это означает, что, к примеру, за очистку дорог от снега, ремонт дороги за чертой населенных пунктов (наиболее затратные вопросы) несут ответственность органы местного самоуправления муниципального района, а не поселения.

Как уже отмечалось, решение вопроса требует наличия у органов местного самоуправления определенных прав и обязанностей, обеспечивающих достижение целей деятельности. Такие права и обязанности, закрепленные правовыми актами за органами, должностными лицами и необходимые для решения поставленных перед данными субъектами задач (*например, вопросов местного значения*), в теории государства и права называются полномочиями. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения названы в ст. 17 Закона № 131-ФЗ и, в отличие от самих вопросов местного значения, не отличаются по типам муниципальных образований.

Полномочия органов местного самоуправления помимо названных в статье 17 определяются также иными положениями Закона № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований. Новый Закон не предусматривает возможности установления полномочий органов местного самоуправления иными федеральными законами, законами субъектов РФ, актами Президента РФ, актами органов исполнительной власти. В отличие от этого определение уставами МО полномочий органов и должностных лиц, в том числе и не названных Законом № 131-ФЗ, не только допускается названным Законом, но и

является необходимым условием решения вопросов местного значения.

Рассмотрим пример. Одной из составных частей имущества поселения могут быть муниципальные организации (учреждения, муниципальные унитарные предприятия). По всему тексту Закона в отношении муниципальных организаций предусмотрены только полномочия органов местного самоуправления по их созданию, определению целей, условий и порядка их деятельности, утверждению уставов, назначению и освобождению от должности руководителей данных организаций, заслушиванию отчетов об их деятельности, финансированию муниципальных учреждений. В Законе не называются такие полномочия, как реорганизация и ликвидация муниципальных организаций. Вместе с тем, исходя из установленной гражданским законодательством природы собственника, последний имеет право как создать, так и ликвидировать, реорганизовать созданные им организации. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления по реорганизации и ликвидации муниципальных организаций являются необходимым условием решения такого вопроса местного значения, как владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью, обеспечения прав собственника – муниципального образования, реализовать которые последний может только через органы местного самоуправления.

Закон не называет, относя необходимое регулирование на Устав МО, и еще ряд важных полномочий органов местного самоуправления, что требует включения в Устав МО соответствующих норм.

Полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным новым Законом к вопросам местного значения, являются на основании ст. 19 нового Закона отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления одновременно с необходимыми для их осуществления ресурсами. Это – исключительно важное положение Закона № 131-ФЗ, направленное на предотвращение ситуации возникновения нефинансируемых мандатов.

Подробнее этот вопрос будет освещен ниже.

### ***Термины, используемые при определении вопросов местного значения***

При изучении перечня вопросов местного значения поселений обращает на себя внимание то обстоятельство, что для описания различных вопросов местного значения законодатель использует

различные ключевые термины, не раскрывая их содержания. Несмотря на достаточное разнообразие самих формулировок, можно отметить некоторую категоризацию вопросов местного значения, в особенности при сопоставлении используемых терминов в определении муниципальных задач и права на отнесение объектов, требующихся для решения вопросов местного значения, к муниципальной собственности.

Единообразный подход к трактовке терминов, характеризующих вопросы местного значения, является чрезвычайно важным, ибо, в конечном счете, от этого зависит то, какие действия должны и готовы будут осуществлять органы местного самоуправления поселений для решения вопросов местного значения. Соответственно, в конечном итоге, этим определяется и фактический набор муниципальных услуг, на которые вправе претендовать жители муниципальных образований. Кроме того, как представляется, правильное и единообразное толкование самих терминов имеет немаловажное значение для формирования структуры органов местного самоуправления, определения штатной численности сотрудников и, соответственно, влияет на формирование местных бюджетов с точки зрения определения объема бюджетных средств, необходимых для решения вопросов местного значения.

При всем разнообразии отнесенных к компетенции местного самоуправления вопросов можно выделить несколько ключевых терминов, которыми обозначаются вопросы местного значения, и которые требуют толкования для определения полномочий органов местного самоуправления по их решению. Это термины: «организация», «обеспечение условий» и «создание условий», являющиеся самыми распространенными в ст.14 нового Закона, а также термины: «участие» (в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций), «обеспечение» (первичных мер пожарной безопасности), «оказание содействия» (в установлении опеки и попечительства).

#### *Понятие «организация»*

Наиболее часто в Законе № 131-ФЗ используется термин «организация» (электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; строительства и содержания муниципального жилищного фонда; транспортного обслуживания населения; библиотечного обслуживания населения; обустройства мест массового отдыха населения; сбора и вывоза бытовых отходов и мусора; благоустройства и озеленения территории поселения; использования и охраны городских лесов; освещения улиц и установки указателей; ритуальных услуг; мероприятий по гражданской обороне,

защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мероприятий по мобилизационной подготовке МУП и МУ, находящихся на территории МО).

Термин происходит от латинского «organize» – «придаю стройный вид», и французского «organisation» – «устраиваю». В действующем в части определения компетенции местного самоуправления до 01.01.2006 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154-ФЗ термин «организация» (*учреждений образования, здравоохранения и т.п.*) используется в понятии «основание», «учреждение» чего-либо. Действительно, в настоящее время органы местного самоуправления учреждают муниципальные организации, и функции учредителя по отношению к данным организациям определяют компетенцию местного самоуправления в названных сферах. Это: утверждение устава муниципальной организации, назначение и увольнение руководителя, принятие решений о реорганизации и ликвидации, определение целей и предмета деятельности, финансирование муниципальных учреждений, контроль использования переданного организации на праве оперативного управления или хозяйственного ведения имущества. Очевидно, что при таком установлении полномочий органов местного самоуправления изначально исключается их ответственность за предоставление услуг, их количество и качество. В настоящее время органы местного самоуправления отвечают фактически только за создание и финансирование муниципальных организаций, но не за жизнеобеспечение населения в определенных сферах.

Это предопределяет и процессы, и объем межбюджетного регулирования, так как своей основной задачей в процессе межбюджетных отношений органы местного самоуправления по-прежнему считают представление доказательств наличия большого объема расходов на содержание муниципальных организаций и органов управления.

В Законе № 131-ФЗ понятие «организация» используется в иной трактовке – как создание системы, обеспечивающей функционирование какой-либо сферы деятельности. При этом законодатель разделяет понятия «организация» и «осуществление» и только в некоторых вопросах предусматривает, либо допускает возможность непосредственного осуществления тех или иных видов деятельности (оказания соответствующих услуг) органами местного самоуправления.

Очевидно, что не предусматривается, например, установка указателей с названиями улиц, столбов электрического освещения и «вкручивание» лампочек или предоставление ритуальных услуг непосредственно органами местного самоуправления и (или) муниципальными

служащими. Органы местного самоуправления должны разработать и реализовать комплекс мероприятий, приводящий к освещению улиц и наличию указателей с их названиями, своевременному предоставлению услуг по погребению. В части бюджетных полномочий в данном случае органы местного самоуправления осуществляют финансовое обеспечение освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов, содержания мест захоронения. Можно выработать критерии эффективности деятельности, выполнения обязанностей органами местного самоуправления в этом вопросе, например по процентному соотношению ночей, часов, в которые освещение отсутствовало, и когда улицы, дворы были освещены; по соотношению улиц и домов, на которых имеются и отсутствуют указатели и т.п. Напротив, именно органы местного самоуправления и муниципальные служащие будут осуществлять в определенных законом случаях земельный контроль, и в части бюджетных полномочий – исполнять расходные обязательства (заработная плата, материальное обеспечение функции и т.п.).

Таким образом, предлагается понимать не само оказание услуг, создание объектов, контроль, охрану и т.п., а комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели. Результатом будет реализация социальной ответственности, предоставление услуг, например, по водоснабжению, библиотечному обслуживанию, благоустройству и т.п. в установленном органами местного самоуправления объеме, по утвержденным муниципальным минимальным социальным стандартам.

Организация должна включать как минимум следующие полномочия:

- *планирование*, в т. ч. постановку целей, определение стандартов и нормативов;
- *анализ* возможностей и способов достижения целей (муниципальный заказ, реализация программ, создание или развитие специальных организаций, объектов);
- *разработку* мероприятий по реализации задач;
- *правовое регулирование*;
- *заключение договоров* и (или) соглашений;
- *координацию* деятельности участников отношений (естественно, не допустимы ограничение прав самостоятельных хозяйствующих

субъектов и вмешательство в их деятельность, а также действия, нарушающие требования антимонопольного законодательства);

– *контроль* предоставления услуг, реализации целей;

– *обеспечение финансирования* оказания данных услуг (установление в определенных законодательством случаях цен и тарифов, прямое финансирование, предоставление субсидий и т.п.).

Очевидно, что Закон № 131-ФЗ расширяет компетенцию муниципальных образований в ряде сфер по сравнению с ранее действовавшими нормами и требует реализации полного комплекса управленческих функций для решения вопросов местного значения.

*Понятия «обеспечение условий», «создание условий»*

Следующий по числу употреблений термин, используемый при определении вопросов местного значения – «обеспечение», употребляется как самостоятельно (первичных мер пожарной безопасности, охраны лечебно- оздоровительных местностей и курортов местного значения), так и в сочетании с иными терминами (обеспечение условий, создание условий для обеспечения).

Обеспечение – это принятие мер, позволяющих сделать выполнимым что-либо, достичь заданных результатов, или сохранить что-либо. В сфере компетенции местного самоуправления термин «обеспечение» используется также в конструкции «обеспечение условий для развития на территории массовой физической культуры и спорта» и «создание условий для обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли, бытового обслуживания».

Термин «условия» в первую очередь означает «обстоятельства, от которых зависит что-либо». Очевидно, что при рассмотрении вопросов местного значения именно это понятие является основным. Кроме того, под условиями понимается «обстановка, в которой что-либо происходит, осуществляется», а также «правила, установленные в какой-либо сфере». Таким образом, – это принятие мер, позволяющих достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации, выполнения чего-либо.

Хотелось бы также обратить внимание на то, что обеспечение – это действие длящееся, поддерживающее определенное состояние, а не разовое, то есть меры могут приниматься и корректироваться в процессе деятельности постоянно или по мере необходимости. В отличие от этого, «создать условия» – это законченное действие, предполагающее необходимость произвести, сделать что-то для реализации, выполнения задач (создать условия для предоставления транспортных услуг населению – например, установить остановки общественного

транспорта, утвердить маршруты движения, приобрести транспортные средства и т.п.).

Исходя из изложенного, обратимся к некоторым конкретным примерам. Решая вопрос создания условий для обеспечения жителей услугами связи, органы местного самоуправления не должны (исключения могут касаться отдаленных малых населенных пунктов) сами создавать объекты связи и (или) муниципальные организации связи. Однако, органы местного самоуправления могут осуществлять следующие полномочия: предусмотреть в градостроительной документации наличие и обеспечить выделение земель для размещения объектов и инфраструктуры связи, принимать меры для привлечения в эту сферу инвестиций, для обеспечения безопасного функционирования таких объектов, использования достижений науки и техники, создавать иные условия для деятельности предприятий связи.

Другим примером является доставка товаров первой необходимости в отдаленные населенные пункты (которая является, безусловно, необходимой для проживающих там людей и в то же время, зачастую, может быть невыгодна для частных предпринимателей, и поэтому ими не осуществляется). В этом случае создание условий для обеспечения жителей услугами торговли может потребовать принятия решений, обеспечивающих доставку. Поскольку отсутствие заинтересованности частного бизнеса, как правило, вызвано отсутствием возможности покрыть связанные с предоставлением издержки и получить определенную прибыль, то решения муниципалитетов должны быть направлены на обеспечение рентабельности данной деятельности. Это может достигаться, например, через формирование и размещение у частных предпринимателей муниципального заказа на доставку в отдаленные населенные пункты товаров первой необходимости. При этом деятельность органов местного самоуправления должна быть направлена не на само оказание услуги, а на формирование и поддержание инфраструктурной среды для ее оказания населению.

Основные отличия результатов деятельности органов местного самоуправления по вопросам местного значения, определяемым терминами «организация» и «обеспечение условий», наиболее ярко можно проиллюстрировать при рассмотрении двух вопросов местного значения в жилищной сфере. Это организация строительства муниципального жилищного фонда и создание условий для жилищного строительства. Хотя окончательной целью деятельности в этой сфере любых участников является обеспечение граждан жилыми помещениями, в первом случае цель деятельности органов местного самоуправления – наличие построенных муниципальных жилых домов

(квартир) для малоимущих, во втором – наличие инфраструктуры, позволяющей строить жилье различных форм собственности (частной, государственной, муниципальной, иной) и обеспечивать жилыми помещениями всех желающих граждан.

*Понятия «участие» и «оказание содействия»*

**Участвовать** означает действовать совместно с кем-нибудь, сотрудничать в чем-то, иметь долю, часть, быть помощником в деле.

Применительно к предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций это означает, что вопросом местного значения является сотрудничество, помощь в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций уполномоченным органам. Данный вопрос является вопросом местного значения, как поселений, так и муниципальных районов. Это требует четкого правового регулирования деятельности органов местного самоуправления каждого конкретного поселения при решении данного вопроса. Соблюдение всех приведенных выше норм законодательства в отношении самостоятельности муниципальных образований при решении вопросов местного значения требует, чтобы объем, доля участия (сотрудничества, помощи) органов местного самоуправления поселения в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций определялся муниципальными правовыми актами поселения. Надо, однако, отметить, что поправками в ФЗ № 131-ФЗ был расширен перечень вопросов местного значения поселения. В частности, к компетенции поселения отнесен дополнительно такой вопрос, как «организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Это в некоторой мере сняло неопределенность для поселения при осуществлении правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по данному вопросу.

Вопрос «оказания содействия» муниципальному району в установлении опеки и попечительства должен регулироваться муниципальными правовыми актами поселения в аналогичном вышеприведенному порядке. Необходимо еще раз подчеркнуть, что органы местного самоуправления одного муниципального образования не вправе регулировать полномочия органов местного самоуправления другого муниципального образования, и их соподчиненность не допускается. Поэтому конкретные мероприятия по содействию в установлении опеки и попечительства должны определяться поселением самостоятельно исходя из имеющихся возможностей.

Таким образом, несмотря на достаточное разнообразие формулировок вопросов местного значения, при сопоставлении используемых терминов в определении муниципальных задач и права на отнесение объектов, требующихся для решения вопросов местного значения, к муниципальной собственности, можно выделить следующие категории вопросов местного значения:

А) вопросы, по которым органы местного самоуправления осуществляют весь комплекс организационно-правовых, организационно-технических мероприятий и распорядительных действий по управлению отношениями в соответствующей сфере деятельности, обеспечению скоординированной деятельности, направленной на достижение заданного результата, цели – реализации социальной ответственности, предоставление услуг;

Б) вопросы, по которым органы местного самоуправления принимают меры, позволяющие достичь и (или) сохранить обстоятельства, обстановку, необходимую для реализации, предоставление услуг иными субъектами хозяйственной деятельности, и ответственны за создание инфраструктуры для оказания услуг, а не за само предоставление конкретной услуги;

В) вопросы, по которым полномочия и объем деятельности органов местного самоуправления различных МО и органов государственной власти четко не разграничен;

Г) вопросы, сформулированные прямо как предоставление соответствующей услуги или осуществление соответствующего вида деятельности;

Д) вопросы, по своему содержанию фактически являющиеся определенными полномочиями органов местного самоуправления.

*Передача части полномочий между муниципальным районом и поселениями* Частью 4 статьи 15 ФЗ № 131-ФЗ установлено, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, и органы местного самоуправления района вправе заключать соглашения о передаче осуществления части своих полномочий. Передавать полномочия по соглашению можно как от муниципального района поселению, так и от поселений району. В соглашении о передаче части полномочий должен быть указан срок, на который полномочия передаются. Передача полномочий должна сопровождаться передачей субвенций из соответствующего бюджета на их осуществление. Это значит, что отсутствие финансовых ресурсов для исполнения полномочий в поселении не может являться основанием их передачи муниципальному району. В любом случае, передавая полномочия, муниципальное образование должно будет

передать необходимые для их осуществления финансовые ресурсы в виде субвенций из своего бюджета. Правда, в отдельных случаях, за счет более рациональной организации осуществления полномочий, например, при эффекте экономии на масштабе в случае передачи несколькими поселениями одинаковых полномочий муниципальному району, или за счет снижения управленческих издержек в результате приближения субъекта управления к управляемому объекту при передаче полномочий от поселений району может потребоваться меньше средств на исполнение отдельных полномочий. В любом случае до передачи полномочий требуется провести детальный анализ всех возможных способов осуществления полномочий, их плюсов и минусов, издержек, рисков при использовании каждого из способов, возможности осуществления каждого из полномочий в поселении, требуемых ресурсов, наличия исключительных полномочий, возможности конфликта интересов с органами местного самоуправления муниципального района, и лишь на основании анализа принимать решение о передаче осуществления отдельных полномочий органам местного самоуправления другого муниципального образования. Необходимо подчеркнуть, что Закон говорит не о передаче вопросов местного значения, а о передаче части (**но не всех**) полномочий по их решению. Поэтому в соглашении о передаче полномочий необходимо указывать, какие права и обязанности органов местного самоуправления по тому или иному вопросу местного значения передаются. Например, в соглашении не может быть указано, что передается муниципальному району «организация библиотечного обслуживания населения», так как это - вопрос местного значения. Вместе с тем, району могут быть переданы полномочия по методическому обеспечению работы библиотеки, по закупке по заказу библиотеки и органов местного самоуправления поселения литературы для пополнения библиотечных фондов. А такое полномочие, как контроль выполнения муниципальным учреждением заданий собственника, должно сохраниться за поселением, так как орган местного самоуправления поселения сможет осуществлять данные полномочия более эффективно. Возможна передача полномочий по правовому сопровождению деятельности органов местного самоуправления при решении различных вопросов местного значения, например, по разработке или экспертизе муниципальных правовых актов. Однако необходимо учитывать, что правовое сопровождение может потребовать и представительства в суде, разработки линии судебной защиты. В этом случае, при судебном споре между органами местного самоуправления поселения и района возникнет конфликт интересов. И поселение не сможет получить от органов

местного самоуправления муниципального района должно в интересах поселения исполнения переданных району полномочий.

Как уже отмечалось, полномочия установлены ст.17 ФЗ № 131-ФЗ и могут устанавливаться также уставом МО. Передаваться могут только те полномочия, которые отнесены названными актами к полномочиям органов местного самоуправления данного муниципального образования. Кроме того, передаваться могут лишь полномочия, которыми обладает орган, передающий полномочия. Среди названных Законом полномочий есть исключительные полномочия представительного органа местного самоуправления, например, принятие устава МО и внесение в него изменений и дополнений, определение порядка принятия решений об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, утверждение бюджета и отчета о его исполнении и т.п. Очевидно, что такие полномочия представительного органа передаваться не могут.

Законом установлено, что соглашения о передаче осуществления части полномочий должны заключаться на определенный срок. Наиболее удобно с точки зрения расчета и закрепления, передаваемых на осуществление полномочий субвенций заключать соглашение сроком на год, соответствующий бюджетному году, или менее года. Однако при передаче полномочий по реализации отдельных долгосрочных мероприятий муниципальных программ развития возможно установление и более длительного срока соглашения. В соглашениях в соответствии с требованием нового Закона должны быть установлены основания и порядок прекращения их действия, в том числе досрочного. Основаниями прекращения полномочий могут быть, например, истечение срока, на который заключено соглашение и не заключение нового, для досрочного прекращения – нарушение установленных соглашением порядка, объема, сроков исполнения переданных полномочий, непредставление информации об исполнении полномочий передавшим полномочия органам местного самоуправления, нецелевое использование средств, отсутствие финансирования переданных полномочий и т.п. Порядок же должен предусматривать процедуры прекращения исполнения полномочий, начиная от инициации прекращения действия соглашения и заканчивая расчетами, передачей документации, материальных средств, исполнением возникших в ходе исполнения полномочий обязательств и т.п.

В соглашении указывается порядок определения объема субвенций, необходимых для осуществления передаваемых полномочий. При заключении соглашения на год или менее можно установить и конкретный объем передаваемых субвенций.

Закон требует, чтобы в соглашении были установлены финансовые санкции за неисполнение соглашений. Это исключительно важное положение, так как данные соглашения не относятся к гражданско-правовым, и к ним автоматически не могут применяться положения Гражданского Кодекса РФ об ответственности за их неисполнение (ненадлежащее исполнение). Данные соглашения носят публично-правовой характер, поэтому все особенности реализации таких соглашений должны устанавливаться законом и самим соглашением. При установлении финансовых санкций требуется учитывать, что любые выплаты из бюджета, даже выплаты по судебным решениям, возможны только в случае, если бюджетом данные расходы предусмотрены.

Поэтому рекомендуется, как обязательное условие соглашения указывать выделение в бюджетах муниципальных образований средств на исполнение обязательств по соглашению, а также включение соглашения в реестр расходных обязательств каждого из муниципальных образований. Учитывая сложность и непроработанность, включая правовую, вопросов заключения и реализации соглашений о передаче части полномочий, можно порекомендовать на начальном этапе реализации нового Закона использовать передачу полномочий в ограниченных случаях.

#### *Отдельные переданные государственные полномочия*

Следующая составная часть компетенции местного самоуправления – отдельные переданные государственные полномочия.

Статьей 132 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В развитие Конституционных норм Главой 4 Закона № 131-ФЗ регулируются вопросы наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Если иное не установлено федеральным законом, законом субъекта РФ о передаче полномочий, по общему правилу отдельные государственные полномочия осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Следовательно, для передачи полномочий поселению (поселениям) в соответствующем законе должно быть прямо указано, что данные полномочия передаются для осуществления органам местного самоуправления поселения (поселений).



ления, установленное Жилищным Кодексом, по переводу жилых помещений в нежилые (вне зависимости от формы собственности на жилое помещение). К вопросам местного значения в жилищной сфере новый ФЗ относит обеспечение малоимущих граждан, проживающих в городском, сельском поселении, городском округе и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства. Перевод жилых помещений в нежилые мало связан с названными вопросами местного значения. Аналогичная ситуация складывается и с полномочиями органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков в собственность, по сдаче их в аренду до разграничения государственной собственности на землю. Среди вопросов местного значения, связанных с земельными правоотношениями, указаны лишь полномочия собственника муниципальных земельных участков и осуществление земельного контроля за использованием земель поселения.

Очевидно, что возложение на органы местного самоуправления обязанности выделения земельных участков или сдачи их в аренду является передачей отдельных государственных полномочий. Вместе с тем, при отнесении данных вопросов к передаваемым государственным полномочиям, в федеральном бюджете на очередной финансовый год должны быть предусмотрены средства на их исполнение, иначе считается, что полномочия в действие не введены. А это может привести к признанию актов органов местного самоуправления по названным вопросам незаконными, их отмене судом и признании совершенных сделок недействительными.

Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов (п.5 ст.19 того же Закона). Органы местного самоуправления вправе дополнительно использовать собственные материальные ресурсы и финансовые средства для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий в случаях и порядке, предусмотренных уставом МО. Закон № 131-ФЗ (п.7 ст.19) и БК РФ устанавливают, что положения федеральных законов, законов субъектов РФ, предусматривающие наделение органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями, вводятся в действие ежегодно соответственно Федеральным Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, Законом субъекта РФ о бюджете субъекта РФ на очередной финансовый год при условии, если Федеральным Законом о федеральном бюджете, Законом субъекта РФ о бюджете на соответствующий год предусмотрено предоставление субвенций на осуществление указанных полномочий. Это необходимо учитывать органам местного самоуправления, так как осуществление полномочий, которые переданы не введенными в действие положениями законодательства, является превышением компетенции органов местного самоуправления.

Законом установлены требования к содержанию законов о передаче отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления.

Наиболее значимыми для муниципальных образований являются обязательное указание в законе:

- перечня прав и обязанностей органов местного самоуправления и органов государственной власти при осуществлении переданных полномочий;
- способа (методики) расчета нормативов для определения общего объема субвенций, предоставляемых местным бюджетам из соответствующего государственного бюджета для осуществления полномочий;
- перечня подлежащих передаче органам местного самоуправления материальных средств для осуществления полномочий или порядка определения данного перечня;
- порядка отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных полномочий;
- условий и порядка прекращения осуществления органами местного самоуправления переданных полномочий.

Отсутствие в законе о передаче всех или отдельных из названных положений может являться основанием для оспаривания в суде этого закона.

Признанное в судебном порядке несоответствие Федеральных Законов, Законов субъектов РФ, предусматривающих наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, требованиям статьи 19 ФЗ № 131-ФЗ, является основанием для отказа от исполнения указанных полномочий. Однако до установления судом факта несоответствия закона установленным требованиям органы местного самоуправления обязаны осуществлять исполнение переданных государственных полномочий, если они введены в действие законом о государственном бюджете соответствующего уровня на

очередной год. При этом органы местного самоуправления несут ответственность за исполнение переданных государственных полномочий в пределах выделенных муниципальным образованиям на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств.

Контроль осуществления органами местного самоуправления переданных государственных полномочий, а также использования переданных на эти цели материальных ресурсов и финансовых средств проводят уполномоченные органы государственной власти. Закон о передаче полномочий должен содержать порядок контроля органов государственной власти за осуществлением отдельных государственных полномочий и наименования органов, осуществляющих указанный контроль.

*Таким образом, основу компетенции местного самоуправления поселения составляют установленные ст.14 Закона № 131-ФЗ вопросы местного значения, полномочия по которым определяются тем же Федеральным Законом и Уставом МО, и при исполнении которых органы местного самоуправления самостоятельны. Органы государственной власти законом могут передавать органам местного самоуправления для осуществления отдельные государственные полномочия. Кроме того, органы местного самоуправления могут принимать к своему рассмотрению и иные вопросы с учетом ограничений, установленных ФЗ № 131-ФЗ. Допускается также передача отдельных полномочий между поселением и муниципальным районом. Компетенция вновь образованных поселений в переходный период реформы.*

Особо надо остановиться на установлении компетенции вновь образованных поселений в переходный период. Как уже отмечалось при рассмотрении предыдущих тем, для вновь образованных поселений (*при этом необходимо учитывать, что наделение статусом поселения существовавших ранее муниципальных образований не считается созданием нового муниципального образования*) Законом субъекта РФ устанавливается порядок решения вопросов местного значения вновь образованных поселений в переходный период. Решение всех или части вопросов может быть закреплено за муниципальными районами. Такие Законы субъекта РФ должны быть приняты до 1 января 2006 года для регулирования компетенции поселений на 2006 год, а затем могут приниматься не позднее, чем за три месяца до очередного финансового года. В течение года данные Законы пересмотру не подлежат. Если Закон субъекта РФ об установлении компетенции вновь образованных поселений в установленные сроки не принят, за поселением закрепляются вопросы местного значения в соответствии со ст. 14 ФЗ № 131-ФЗ.

## 5. КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ ПОЛНОМОЧИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

### *Общая характеристика управления комплексным социально-экономическим развитием поселений*

Алгоритм управления комплексным социально-экономическим развитием включает в себя:

- разработку социально-экономической политики,
- планирование социально-экономического развития (кратко-, средне- и долгосрочное);
- реализацию планов развития.

Ключевым элементом в данной системе является планирование. Согласно статье 17 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г., в число полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения входит «принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования ...».

Вместе с тем, достаточно часто программные документы, создаваемые в муниципалитетах, оказываются оторванными от жизни, «мертворожденными», что практически сводит на «нет» большую аналитическую и организационную работу, а то и дискредитирует саму идею комплексного планирования в глазах представителей муниципальных образований. В этой связи возникает необходимость более подробно остановиться на самой категории муниципального экономического развития, понять причины и движущие мотивы, обуславливающие необходимость управления экономическим развитием муниципалитетов как единым комплексом.

Прежде всего, встает вопрос о том, что же мы понимаем под «муниципальным экономическим развитием». Муниципальное экономическое развитие можно рассматривать как процесс изменений в местной экономике, направленный на улучшение качества жизни на данной территории. Этим процессом можно управлять, хотя поселения являются достаточно сложными объектами управления.

В условиях рынка поселение – это объединение множества самостоятельных субъектов со своими специфическими экономическими и социальными интересами, правами, ресурсами. Это не только предприятия, организации, различные объединения жителей, действующие на территории поселения, но и отдельные граждане, и семьи, которые

становятся субъектами принятия экономических решений и оказывают определенное воздействие на общее социально-экономическое положение поселения. Поэтому муниципальное развитие в условиях рынка претворяется в жизнь не в результате реализации заранее намеченной и распланированной по времени серии проектов, разработанных вне поселения и переданных ему на реализацию вышестоящими органами управления, как это было в условиях централизованной плановой экономики, а в результате соединения в единое целое различных мероприятий и решений, осуществляемых независимо друг от друга самостоятельными субъектами.

Помимо специфических интересов каждого субъекта, на территории поселения возникают интересы общественные, обусловленные общими потребностями всего местного сообщества, удовлетворение которых требует, соответственно, определенных общественных ресурсов. Это и является важнейшей предпосылкой осуществления работы по управлению комплексным социально-экономическим развитием поселений.

Другая предпосылка вытекает из самого положения поселения как своеобразного субъекта рыночных отношений. Поселение выходит на рынок со своими специфическими продуктами (товарами, услугами), конкурирует на рынке за ресурсы (материальные, инвестиционные, людские), работает над созданием положительного образа для внешних и внутренних партнеров, развивает свои конкурентные преимущества и борется с пороками муниципальной среды. Все это требует скоординированных действий со стороны органов местного самоуправления, жителей и субъектов хозяйственной деятельности.

Опыт России и стран Запада свидетельствует о том, что наиболее эффективной формой координации усилий по продвижению поселений в рыночной среде является подготовка комплексных программных документов, которые в этих условиях становятся не только планами совместных действий, но и информационными ориентирами для потенциальных партнеров, переговорными площадками по достижению консенсуса внутри местного сообщества по проблемам перспективного развития поселения. В то же время практика демонстрирует достаточно существенные различия традиционного «западного» и российского подхода к планированию комплексного социально-экономического развития.

В западных странах комплексные плановые документы развития муниципальных образований формируются в условиях стабильной нормативной и организационной среды и устоявшихся «правил игры».

Программы развития там ориентированы в первую очередь на укрепление экономической базы путем привлечения инвестиций для увеличения налогового потенциала и создания рабочих мест. Поэтому проектная часть для комплексных плановых документов является обязательной и находится в центре всего процесса планирования. Планы часто ориентируются на реализацию конкретных проектов, способных вывести муниципальную экономику на качественно иной уровень.

В России такие стабильные условия пока отсутствуют: сохраняется правовая и организационная неопределенность, не завершены основные институциональные преобразования на местном уровне, не отрегулированы рыночные механизмы управления землей и недвижимостью и т.д.

Соответственно, центральной задачей планов и программ российских муниципалитетов как раз и становится формирование необходимых условий развития. Поэтому значительное место в них занимают мероприятия административного характера, направленные на реорганизацию и оптимизацию системы управления муниципальным хозяйством. При этом проектная часть, составляющая основу западных планов, в российской практике бывает недостаточно развита. Тем не менее, роль подобных программных документов очень велика.

В 2002 году в рамках программы «Малые города России» института «Открытое общество» была подготовлена Стратегия социально-экономического развития муниципального образования "Валдайский район" на период до 2010 года. В конце 90-х годов Валдайский район являлся типичным депрессивным сельскохозяйственным районом с численностью населения 28 тыс. человек. В основу Стратегии была положена идея развития туристского и рекреационного потенциала района. Проведение на ее базе целой серии мероприятий по маркетингу района, повышения его инвестиционной привлекательности, а также активная поддержка со стороны Новгородской области дали положительный эффект. В район пришли инвестиции, и, прежде всего, в инфраструктуру туризма и отдыха. Очень важно, и это оказалось неожиданным для самих разработчиков стратегии, что новый вектор развития повлиял на динамику развития сельскохозяйственного производства.

Появление в районе платежеспособного спроса на сельскохозяйственную продукцию сделал эту сферу экономически выгодной и инвестиционно-привлекательной. Имея гарантированный рынок сбыта, сельскохозяйственные предприятия, и отдельные хозяйства района переориентировали производство на обеспечение потребностей

развивающейся рекреационной и туристической инфраструктуры (ресторанов, гостиниц, туристических баз и т.д.) по прямым договорам, и на этой основе смогли стабилизировать свое экономическое положение. Это незамедлительно положительно сказалось и на показателях уровня жизни сельского населения. В развитие Стратегии в 2004 году были приняты Целевая программа развития туризма в районе и Программа организации сети малых гостиниц и гостевых домов на территории Валдайского района. Успехи Валдайского района особенно очевидны на фоне положения соседних районов Тверской области, которые, обладая теми же возможностями и стартовыми условиями, но, не уделяя внимания вопросам комплексного развития своих поселений, по-прежнему пребывают в депрессивном состоянии.

Основное внимание в программных документах поселений должно быть уделено созданию полноценных условий для муниципального развития.

Соответственно, главной комплексных программ является создание , понимаемой как совокупность благоприятных условий для жизни населения и деятельности хозяйствующих субъектов. Благоприятные условия для жизни населения – это возможность полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов, доступность широкого спектра социальных услуг, соблюдение высоких экологических стандартов жизни. Благоприятная предпринимательская среда рассматривается как комплекс юридических, налоговых, организационных и прочих условий, стимулирующих сохранение и развитие хозяйственной деятельности в различных формах.

Вместе с тем, в комплексные программы включаются элементы стратегического планирования, которые представляют долгосрочное видение развития поселения. В них консолидируется наиболее общее представление о целях и приоритетах развития поселения и закладывается основа для средне- и краткосрочного планирования в дальнейшем. В соответствии со средне- и долгосрочными целями социально-экономического развития должно производиться все текущее планирование в поселении (прежде всего, бюджетное).

Комплексная программа основывается на реалистичном анализе развития поселения. Большинство российских поселений обладает ресурсами, рациональное использование которых позволит стабилизировать социально-экономическое положение и дать импульс развитию. К таким ресурсам относится, в частности, налаживание эффективного управления, рационального использования муниципальных финансов и муниципальной собственности. Причем

необходимо отметить, что не все ресурсы развития связаны с наличием дополнительных финансовых средств. Четкая структура управления поселением, формирование благоприятного инвестиционного климата, организация грамотного маркетинга поселения – все это не менее важные условия развития, чем финансы.

Тем не менее, комплексное социально-экономическое развитие поселений требует определенных ресурсов, в т.ч. квалифицированных кадров, которые не всегда имеются в наличии, особенно во вновь созданных сельских поселениях.

Значит ли это, что у подобных поселений нет перспектив в разработке подобных программных документов? Представляется, что это не так. Однако, по меньшей мере, на первых этапах, в данной сфере целесообразно организовать межмуниципальную кооперацию, как между отдельными поселениями, так и поселений с муниципальными районами. Возможна совместная разработка программы комплексного социально-экономического развития всеми поселениями, входящими в муниципальный район. Однако участие в подобного рода деятельности должно быть абсолютно добровольным. Итогом такой работы, может стать документ, получивший статус межмуниципального соглашения или декларации. В этом случае программа, помимо отраслевой и межотраслевой направленности, должна включать механизмы привязки планируемых мероприятий к конкретным поселениям – участникам процесса подготовки комплексных программных документов.

### ***Процедура разработки комплексной программы социально-экономического развития***

Многообразие муниципалитетов и задач, которые стоят перед ними в процессе определения перспектив развития, делает невозможным разработку единого жесткого стандарта или шаблона, по которому могли бы готовиться документы такого рода. Однако самая общая рамочная структура, отвечающая их целям и задачам, может быть предложена. Многие методологи муниципального управления неоднократно предлагали варианты структуры многолетних муниципальных плановых документов, и практически все они построены вокруг одной логической конструкции -

---

Процесс работы над комплексной муниципальной программой социально-экономического развития должен быть организован так, чтобы она велась стабильно целенаправленно, профессионально, в

условиях широкой и стабильной поддержки всего местного сообщества.

Поэтому представляется необходимым выполнить ряд условий:

**Во-первых**, процесс работы над программой должен быть инициирован представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования (в том случае, если он возглавляет местную администрацию) либо инициативной группой, имеющей поддержку высших должностных лиц местного самоуправления. Наибольший эффект достигается, если организацию процесса, во всяком случае на начальных этапах, курирует непосредственно глава местной администрации.

Впоследствии функции практического организатора работы по разработке программы могут быть переданы другому лицу, например, сотруднику администрации, достаточно высокого ранга, получившему соответствующее официальное поручение.

**Во-вторых**, необходимо создать профессиональную рабочую группу. Наиболее эффективным представляется создание рабочей группы на основе местной администрации. В состав рабочей группы должны войти депутаты представительного органа местного самоуправления, а также представители органов государственной власти (федеральной, региональной), которая, во-первых, имеет свои интересы в ходе развития территорий, во-вторых, обладает достаточными рычагами (административными, правовыми, финансовыми) для влияния на ситуацию в поселении. В качестве экспертов в рабочую группу приглашаются представители предпринимательского сектора, некоммерческих, общественных и учебных организаций. «Внешние» по отношению к администрации эксперты могут либо принимать непосредственное участие в разработке плана, либо проводить экспертизу документов, подготовленных более узким составом группы. Для налаживания совместной работы целесообразно ознакомить членов рабочей группы с особенностями комплексного подхода к муниципальному развитию, четко обозначить цели и задачи, которые необходимо решить в ходе работы над программой. Рабочая группа может быть создана либо только на время разработки комплексной программы, либо существовать и далее, занимаясь мониторингом социально-экономической ситуации в поселении и оценкой хода выполнения программы.

**В-третьих**, к процессу создания, принятия и реализации программы необходимо подключить местное сообщество. Схемы участия общественности в выработке программы могут быть многообразны и зависят от особенностей каждого конкретного муниципального

образования. Работа над программой сразу должна быть широко анонсирована (через СМИ, публичные выступления руководителей и пр.). В ходе работы над программой необходимо обеспечить освещение данного процесса в СМИ, организацию общественных обсуждений по отдельным направлениям программы, общественных слушаний по сводному проекту. Чрезвычайно важно обеспечить проработку основных стратегических установок программы с наиболее активными слоями местного сообщества: молодежью (в т.ч. учащимися старших классов), предпринимательскими кругами и т.п. Возможна организация действующих на период подготовки программы комиссий и групп по отдельным наиболее актуальным направлениям стратегического развития, включающих представителей и администрации, и местного сообщества.

На практике процесс работы над программой начинается проведением совещания у главы администрации поселения с приглашением руководителей ключевых подразделений администрации и депутатов представительного органа местного самоуправления, на котором принимается решение о разработке программы и согласовывается примерный порядок работы над ней.

Решение оформляется постановлением главы администрации поселения о разработке программы и создании рабочей группы. Разработанный рабочей группой план работы над программой утверждается у главы администрации поселения. Проводится семинар для членов рабочей группы по проблематике муниципального социально-экономического развития (возможно, с приглашением консультантов). Одновременно организуется информационная кампания по освещению хода работы над Программой.

После завершения организационных мероприятий можно переходить к содержательной работе над программой, которая состоит из ряда этапов.

#### Аналитический этап

На аналитическом этапе в подготовки комплексной программы проводится тщательное исследование социально-экономической ситуации в поселении для реалистичной оценки внешних и внутренних условий развития муниципального образования, его ресурсов, учета разнообразия интересов самых разных представителей местного сообщества.

Обычно основным источником информации для анализа социально-экономической ситуации в муниципальном образовании являются данные текущих статистических наблюдений, дающих

представление о ситуации и динамике социально-экономических процессов в муниципальном образовании.

Однако для поселений, особенно вновь созданных, эти данные не всегда являются доступными в полном объеме. Частично информация может оказаться, доступна в отраслевых отделах районных администраций. Однако значительный объем информации придется собирать непосредственно на местах. Незначительные масштабы поселения в этом случае существенно упрощают задачу.

В ходе анализа необходимо также оценить:

- экономико-географическое положение и климатические условия;
- природно-ресурсный потенциал поселения;
- местная и региональная нормативно-правовая база социально-экономического развития поселения;
- структура управления поселения, организационная система планирования развития поселения, организация бюджетного процесса;
- реализуемые местные и региональные программы, проекты и управленческие решения, направленные на развитие поселения;
- политический и информационный климат;
- социально-психологический климат.

Для получения многоплановой и объективной информации о поселении могут быть использованы материалы опросов населения, руководителей предприятий и организаций, местных и региональных СМИ, предпринимателей; интервью; материалы встреч с представителями предприятий и организаций и пр.

К проведению опросов населения могут быть привлечены студенты местных образовательных учреждений. Именно таким образом было организовано обследование на аналитическом этапе подготовки комплексной программы в городе Бузулуке (Оренбургская область). Студентки местного педагогического колледжа в вечернее время провели телефонный опрос жителей города по наиболее острым вопросам городской жизни. Результаты опроса позволили более обоснованно ранжировать городские проблемы, выстраивать приоритеты их решения. На основе проведенного анализа оцениваются тенденции развития основных демографических, социальных и экономических процессов.

Для разработки стратегической концепции развития муниципального образования необходимо, чтобы анализ собранной информации позволил выделить позитивные и негативные факторы развития, как самого муниципального образования, так и той внешней среды, в рамках которой это муниципальное образование существует. Формализовать результаты подобного анализа возможно в рамках использования формата SWOT-анализа.

Аббревиатура SWOT произошла от названия четырех факторов, рассматриваемых в процессе проведения анализа: Strengths – сильные стороны, Weaknesses – слабые стороны, Opportunities – возможности, Threats – угрозы

Сильные и слабые стороны – это те составные части деятельности муниципалитета, которые он в состоянии контролировать. Возможности и угрозы – это те факторы, которые находятся вне контроля муниципалитета и могут повлиять на процесс его развития. SWOT-анализ позволяет, сравнивая внутренние силы и слабости с возможностями и угрозами внешней среды, делать вывод о том, в каком направлении развивать поселение, и в конечном итоге как распределять имеющиеся у него ресурсы.

В целом проведение SWOT-анализа сводится к заполнению «матрицы SWOT-анализа», которая представляет собой таблицу, состоящую из четырех квадрантов. В верхние квадранты записываются преимущества социально-экономического положения поселения, которые оно должно развивать и использовать и слабые стороны, которые следует ликвидировать, либо превратить в преимущества. В нижней строке таблицы указываются шансы, предоставляемые поселению внешней средой, а также возможности и угрозы, которые могут возникнуть в связи с изменениями окружающей обстановки.

Для того, чтобы определить сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, необходимо: составить перечень параметров, по которому будет оцениваться положение поселения; по каждому параметру определить, что является сильной стороной, а что слабой, что способствует и что угрожает его развитию; из всего перечня выбрать наиболее важные факторы для данного конкретного поселения и занести их в матрицу SWOT-анализа.

За основу при оценке внешних и внутренних факторов может быть взята следующая группировка параметров.

- *Экономико-географическое положение* – природные факторы (климат; катаклизмы), природные ресурсы, геополитические факторы (уровень интеграции в систему районных и региональных потоков), транспортное сообщение.

- *Экология.*

- *Демография* – динамика, структура.

- *Экономические факторы* – отраслевая структура, состояние инфраструктуры, ресурсы (энергетические, материальные, трудовые), технологический уровень производства, экономическая безопасность.

- *Социальные факторы* – доходы (уровень, структура, динамика), обеспеченность жильем, уровень занятости, медицинские и образовательные услуги (качество, доступность), социальные гарантии,
- *Институциональные и регулятивные факторы* – правовая база, механизмы, инструменты, структура управления
- *Культурно-исторические* – ценности, наследие, традиции.

Выявленные из полученного перечня наиболее значимые параметры SWOT – анализа позволяют составить матрицу решений. Если составить матрицу, в столбцах которой разместить характеристики внешней среды (возможности и угрозы), а по строкам – сильные и слабые стороны, то в местах пересечения строк и столбцов появляется возможность фиксировать решения, направленные на устранение проблем, например, использование сильных сторон для устранения внешних угроз; использование возможностей внешней среды для укрепления слабых сторон поселения; представить масштаб опасности воздействия на поселение внешних угроз с учетом имеющихся слабых сторон и т.д.

Составленная таким образом матрица решений позволяет построить систему действий, включающую как стратегические направления, так и программы и проекты оперативного управления.

Наглядность и простота SWOT-анализа делает его удобным инструментом проведения различного рода мероприятий с участие представителей общественности по обсуждению возможных вариантов развития поселения.

#### Подготовка Концепции

Следующий этап работы – подготовка Концепции развития поселения – направлен на формирование основных долгосрочных ориентиров развития, которые в дальнейшем станут основой для разработки среднесрочных целевых программ. В Концепции определяются цель и стратегические направления развития, которым будут соответствовать целевые программы. В Концепции также формулируется экономическая политика, которую избирает для себя поселение, в частности, допустимость или недопустимость использования тех или иных экономических рычагов и механизмов.

На основе анализа социально-экономического положения, прогноза основных показателей развития, сопоставления конкурентных преимуществ и недостатков поселения, оценки внешних и внутренних условий развития, осуществленных в рамках SWOT-анализа, разрабатываются сценарии социально-экономического развития муниципального образования, и выбирается наиболее вероятный из них.

В настоящее время поселения при разработке сценариев все чаще отходят от традиционной схемы, включающей «оптимистический», «пессимистический» и «реалистический» варианты развития событий, которые отличаются друг от друга различной динамикой, по существу, одного и того же круга количественных и качественных показателей. Определение направлений, по которым поселение будет развиваться в перспективе, требует отражения всего спектра реальных возможных вариантов изменения ситуации в поселении в будущем. Круг рассматриваемых параметров при выборе сценария в этом случае также отличается исключительным разнообразием – от колебаний товарно-сырьевых рынков до политических коллизий, от демографических изменений до состояния муниципальной инфраструктуры. Все зависит от важности тех или иных параметров для конкретного муниципалитета.

Следующим шагом в разработке Концепции является формирование перспективного «видения» муниципального образования. Видение – это своего рода образ поселения на долговременную перспективу, такой, каким его видит местное сообщество в условиях, определенных ранее разработанным сценарием, с изложением его специфических функций, приблизительного размера, облика жителей, качества их жизни, места поселения в системе других муниципальных образований и т.д.

Взаимодействие с местным сообществом на этапе формирования перспективного видения муниципального образования чрезвычайно важно. Примером этого может служить процесс разработки стратегического плана в одном из шахтерских городов, где в ходе реструктуризации угольной промышленности были закрыты шахты. Поскольку данный город являлся городом-спутником областного центра, первоначальные представления о его перспективах были связаны фактически с превращением его в «спальный район» крупного города. Однако выяснилось, что местное сообщество, в частности молодежь, абсолютно не согласны с подобным видением перспективы муниципального образования. В результате был сформирован совершенно другой образ будущего данного муниципалитета – как центра притяжения инвестиций, использующего в качестве конкурентных преимуществ близость крупного областного центра при обеспечении более дешевых коммунальных и социальных услуг. Основанная на подобном видении стратегия оказалась чрезвычайно успешной.

В соответствии с сформированным видением определяются *стратегические цели и задачи* развития. Цели могут быть различными в зависимости от состояния и уровня развития разных муниципальных

образований. Однако стратегия не должна быть «обо всех проблемах сразу».

Этот документ предполагает концентрацию на нескольких ключевых идеях, лозунгах развития. Данный принцип легче реализовать в небольшом поселении, где проще определить несколько векторов развития, но такой подход используют и крупные города. Стратегические цели разворачиваются в задачи, предполагающие конкретные решения в долго- и среднесрочной перспективе, для чего в дальнейшем будут сформированы *целевые программы*.

Окончательный текст Концепции готовит достаточно узкий коллектив разработчиков, которые могут профессионально обобщить материал и изложить его в декларативном, «политическом» документе.

#### Подготовка целевых программ

Третий этап подразумевает подготовку целевых программ, представляющих собой среднесрочные плановые документы, разрабатываемые муниципальной администрацией в соответствии с включенными в Концепцию задачами развития муниципальной экономики и социальной сферы. Целевые программы являются среднесрочными (3-5 лет), то есть срок их реализации заведомо короче, чем у Концепции. Это предполагает, что в течение «жизни»

Концепции, с сохранением ее стратегических приоритетов, целевые программы могут меняться, приниматься в новых вариантах, или, например, существовать в скользящем режиме (когда каждый год принимается очередная, модернизированная версия целевой программы).

Каждая из целевых программ содержит более детальный, специальный, по сравнению с первой частью Программы, анализ ситуации в соответствующей сфере жизни поселения. В них конкретизируются задачи и определяются конкретные мероприятия по их решению. Вместе с тем, сроки и порядок реализации этих мероприятий в целевых программах указываются только примерно. Конкретные решения по срокам, ресурсам, исполнителям обычно определяются в рамках среднесрочного и годового бюджетного планирования. Здесь же в сводном разделе указывается порядок взаимоувязывания различных целевых программ в соответствии со стратегическими приоритетами.

Целевые программы, в соответствии с ранее изложенными принципами, относятся либо к «управленческому» блоку, ориентированному на создание полноценных условий для муниципального развития (и не требующему при прочих равных условиях крупных финансовых средств), либо к «проектному», в котором рассматриваются конкретные долгосрочные муниципальные проекты.

«Проектный» блок включает в себя перечень стратегически важных для поселения проектов – «общественных», которые планируется реализовать в рамках бюджетных программ, и коммерческих, которые предполагается развивать, привлекая средства из разных источников.

Принципиально важным представляется сфокусировать внимание на важности первого, «управленческого» блока целевых программ. Во-первых, проведение управленческих преобразований в муниципалитете должно упреждать или, по крайней мере, проводиться одновременно с «проектными» программами, так как само по себе во многом является залогом успешности разнообразных муниципальных проектов. Для любого инвестора одним из основных критериев при принятии решений является предсказуемость и стабильность действий администрации, ее готовность к работе в условиях партнерства, наличие четких правил и процедур деятельности. Во-вторых, эффективное управление является ресурсом развития, так как позволяет рационально использовать ограниченные общественные ресурсы – бюджетные средства, муниципальную собственность. При этом преобразования в системе управления, как правило, не требуют значительных дополнительных бюджетных затрат.

Наконец, необходимо отметить, что «управленческий» блок вполне в состоянии быть гибким по набору целевых программ по сравнению с традиционными «программами социально-экономического развития» советского типа, которые подразумевали полный охват всех вопросов местного развития. В этот блок могут входить только отдельные целевые программы, отвечающие стратегическим приоритетам муниципалитета.

В настоящее время, все большее развитие получает межотраслевой подход к формированию блока целевых программ. Согласно этому подходу, целевые программы формируются под крупную межотраслевую местную задачу (например, совершенствование инвестиционного климата, улучшение благоустройства, борьба с преступностью и т.п.) путем включения в них «управленческих» мероприятий и «проектов», административно относящихся к разным местным «ведомствам», но объединяемых под эгидой временной администрации целевой программы.

Организирующая роль в разработке целевых программ принадлежит администрации. После утверждения Концепции, в которой содержится перечень целевых программ, глава администрации принимает решение об их разработке. Целевые программы могут готовиться специальными группами, включающими как представителей местной администрации, так и другие заинтересованные стороны. К работе подобных групп

необходимо привлекать представителей местного сообщества, внешних экспертов и т.п. Одновременно сохраняется ранее созданная рабочая группа по разработке программы развития поселения, которая будет решать вопросы координации деятельности специальных групп.

Целевые программы, посвященные планированию социально-экономического развития в рамках комплексной программы социально-экономического развития в Димитровграде (Ульяновская область) и Борском районе (Нижегородская область) были посвящены развитию системы перспективного планирования, его финансового и градостроительного обоснования, маркетингу МО, внедрению системы оценки и пр.

Развитие системы градорегулирования и земельных отношений, а также рынка недвижимости, в целевых программах Хабаровска и Чебоксар ставили своей целью подготовку Правил землепользования и застройки, организацию торгов по предоставлению инвесторам прав на участки, развитие ипотеки. В Магадане, Череповце целевые программы по развитию жилищно-коммунального хозяйства и совершенствованию работы городского пассажирского транспорта были направлены на совершенствование договорных отношений, нормализацию тарифной политики предприятий, привлечение частного бизнеса на конкурсной основе. Вопросы развития системы адресной социальной поддержки населения, внедрения системы одного окна, привлечения негосударственных подрядчиков на конкурсной основе легли в основу социального раздела комплексных программ в Арзамасе, Магадане.

Проекты целевых программ, подготовленные специальными группами, представляются в общую рабочую группу для сведения в единый блок. Данный этап очень важен, так как обычно предполагает определенное сокращение проектных заявок по отдельным направлениям и их балансировку в соответствии с приоритетами, заложенными в концепцию. Данный процесс носит итеративный характер и предполагает различные формы (от рабочих обсуждений в администрации до общего совещания с «защитой» проектов целевых программ, на которое приглашаются представители общественности, бизнес-сообщества и т.п.). Материалы «сведения» должны содержать интегральный сетевой план-график выполнения целевых программ, общую оценку необходимых ресурсов и ожидаемого от выполнения целевых программ эффекта.

#### *Утверждение и реализация программы*

Сформированный проект Программы направляется на утверждение главе администрации поселения, который далее передает проект в

представительный орган местного самоуправления для обсуждения и принятия в качестве местного нормативного акта.

Важнейшим условием успеха Программы должна стать система мониторинга социально-экономического положения в поселении и оценка хода реализации самой Программы. Система должна обеспечивать постоянный контроль и анализ выполнения запланированных мероприятий, а также обеспечивать обратную связь и корректировку текущего планирования в соответствии с меняющимися обстоятельствами. По существу создание этой системы начинается четвертый этап подготовки Программы.

Успешная реализации программы возможна в условиях тесной координации Программы с текущим планированием – в частности, с финансовыми планами (перспективными и годовыми), градостроительными документами (генеральным планом, Правилами землепользования и застройки) и прочими документами. Общая задача этапа – установить процедуры согласования работ. Так, например, может быть предложена скользящая схема планирования, когда каждый год наряду с текущими планами принимается новая скорректированная версия среднесрочной Программы. Такая схема работает в случае наличия процедур мониторинга, контроля, оценки хода реализации программы, механизмов обратной связи, позволяющей постоянно уточнять задачи и рекомендации.

Порядок мониторинга социально-экономического положения поселения и оценки хода выполнения Программы, разработанный рабочей группой, включается в текст самой Программы, но при этом желательно утвердить его отдельным решением Главы администрации. Порядок может, в частности, включать:

- периодический (например, раз в полгода) мониторинг социально-экономического положения поселения;
- постоянный контроль плана-графика выполнения целевых программ;
- периодическая (например, раз в год) оценка хода выполнения Программы.

Мониторинг и оценку может проводить либо рабочая группа (если она сохраняется после завершения разработки программы), либо одно из подразделений администрации (в соответствии с Порядком, предусмотренным в Программе).

В окончательный текст Программы также включаются приложения (проекты нормативных актов, организационных схем и других документов, необходимых для реализации мероприятий, включенных в каждую из целевых программ).

Подготовка программ комплексного социально-экономического развития поселений в рамках межмуниципальной кооперации не ведет к принципиальным и содержательным изменениям процедуры подготовки программы, описанной выше. В данном случае речь может вестись лишь о расширении числа разработчиков и проведении дополнительных мероприятий по общественному обсуждению программы во всех заинтересованных поселениях, а также о привязке мероприятий целевых программ к конкретным поселениям – участникам процесса.

## 6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО

Экономическую основу местного самоуправления в соответствии со ст. 49 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. №131-ФЗ составляет муниципальная собственность, а именно:

- имущество;
- средства местных бюджетов;
- имущественные права муниципальных образований.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности – государственной, частной и общественных организаций.

Местным бюджетам как элементу муниципальной собственности посвящена специальная лекция. В данной лекции речь пойдет об имуществе и имущественных правах, являющихся самостоятельными видами объектов муниципальной собственности. Имущество и имущественные права отнесены к экономическим основам, поскольку путем использования этих материальных объектов обеспечивается решение задач местного самоуправления, организуется хозяйственная деятельность муниципальных образований.

### ***Понятие и целевое назначение муниципальной собственности***

Ст. 215 ГК РФ установлено, что имущество, принадлежащее на праве собственности *муниципальным образованиям*, является муниципальной собственностью. То есть муниципальная собственность есть собственность муниципальных образований. В состав муниципальной собственности входят средства местного бюджета, движимое и недвижимое имущество, муниципальные предприятия и учреждения,

имущественные права. Право собственности является основополагающим (первоначальным) в числе прочих прав на вещи, так называемых вещных прав.

### ***Владение, пользование и распоряжение имуществом***

Содержание права собственности составляют принадлежащие собственнику правомочия *по владению, пользованию и распоряжению имуществом*. Указанные правомочия - это юридически обеспеченные (то есть обеспеченные определенными нормами права) возможности поведения собственника. Они принадлежат ему до тех пор, пока он остается собственником. В тех случаях, когда собственник не в состоянии эти правомочия реально осуществить, он не лишается ни самих правомочий, ни права собственности в целом. Такая ситуация носит временный характер: собственник либо будет восстановлен в правах, либо по основаниям, предусмотренным законом, его право будет прекращено.

*Правомочие владения* - это юридически обеспеченная возможность хозяйственного господства собственника над имуществом. При этом не требуется, чтобы собственник находился с ним в непосредственном соприкосновении. При законном владении имуществом у владельца должно быть правовое основание владения - юридический титул. Это особенно актуально для муниципальных образований в условиях предстоящего перераспределения собственности и при совершении муниципальным образованием сделок с имуществом. Таким правовым основанием могут быть: договор купли-продажи; решение о передаче объекта в муниципальную собственность в процессе разграничения объектов государственной собственности; документы, подтверждающие создание объекта собственником или за счет его средств; свидетельство о праве собственности на землю; постановление Правительства РФ о закреплении земельных объектов в муниципальной собственности в результате разграничения государственной собственности на землю и т.п. Практика показывает, что зачастую в органах местного самоуправления отсутствуют необходимые документы, подтверждающие основания возникновения права муниципальной собственности на имущество. Наиболее часто отсутствуют юридические документы, на основании которых муниципальные образования получили имущественные объекты в процессе разграничения государственной собственности и при передаче объектов от предприятий. Это требует организации работы, в том числе с государственными и муниципальными архивами, архивами министерств и ведомств, по

подбору и учету правоустанавливающих документов на муниципальное имущество.

*Правомочие пользования* – это юридически обеспеченная возможность извлечения из вещи полезных свойств в ходе ее личного или производственного потребления. По общему правилу, именно собственник получает от своего имущества плоды, продукцию, доходы и т.п. Так как собственником муниципального имущества является муниципальное образование, то сказанное справедливо и по отношению к муниципальному имуществу. Именно муниципальное образование (население и территория) получает в том или ином виде всю выгоду от употребления (использования) муниципальной собственности. Например, при использовании здания клуба, находящегося в муниципальной собственности поселения, население поселения получает услуги по организации досуга. Отсутствие такого объекта собственности не позволило бы провести многие из досуговых мероприятий, особенно в зимнее время.

*Правомочие распоряжения* – это юридически обеспеченная возможность определить судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи (продавать, сдавать в залог, аренду, дарить и т.п.). Как правило, собственник самостоятелен в принятии решения о распоряжении вещью.

Процедуры принятия решения в отношении распоряжения имуществом, находящимся в публичной собственности, как правило, определяются заранее и регулируются нормативными правовыми актами. Это - не ограничение правомочий собственника (муниципального образования), а ограничение для органов и лиц, осуществляющих от имени собственника его правомочия, устанавливаемые для того, чтобы органы и должностные лица соблюдали интересы муниципального образования при решении судьбы объектов муниципальной собственности.

Надо отметить, что сами органы и должностные лица местного самоуправления не обладают правом собственности на принадлежащее муниципальному образованию имущество. Они лишь реализуют своими действиями права и обязанности собственника – муниципального образования в соответствии с установленными для этих органов и должностных лиц полномочиями. Права и обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления по решению вопроса местного значения «владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности поселений», порядок управления объектами собственности поселений должны быть установлены Уставом МО и решениями представительного органа

поселения. Так, например, Уставом может быть определено, что Глава поселения своими действиями реализует право поселения на приватизацию (возмездную передачу в собственность частному лицу) объектов муниципальной собственности в порядке, определенном представительным органом. В случае приватизации какого-либо объекта стороной договора будет поселение, а от его имени заключать и подписывать договор будет Глава МО.

### ***Собственность как благо и бремя***

Собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам. При этом он не вправе нарушать права и охраняемые законом интересы других лиц. Собственник вправе, в частности, отчуждать свое имущество в собственность другим лицам; передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом (передать на иных, помимо собственности, вещных правах); отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. Одним из случаев передачи собственником принадлежащих ему правомочий другим лицам является предусмотренная ГК РФ возможность передавать имущество в доверительное управление. Причем это не влечет перехода прав собственности к доверительному управляющему. Надо иметь в виду, что в гражданском обществе собственность – это не только благо, но и бремя. Именно собственник, по общему правилу, несет бремя финансовых расходов по поддержанию принадлежащего ему имущества в надлежащем состоянии. Это требует, чтобы органы местного самоуправления планировали расходы на содержание и (или) ремонт, восстановление объектов муниципальной собственности. Так, поселение, являясь собственником коммунальных сетей, кладбища, парка, детского сада и т.п. объектов, должно предусматривать в местном бюджете расходы на содержание этих объектов.

Анализ же показывает, что в местных бюджетах средства на эти цели предусматриваются крайне редко. Практически не планируются и расходы на инвентаризацию, оценку, государственную регистрацию объектов муниципальной недвижимости.

В случаях, предусмотренных законом или договором, расходы на содержание, ремонт и иные цели, обеспечивающие должное состояние объектов муниципальной собственности, могут быть полностью или частично возложены на другое лицо (арендатора, пользователя, лицо, которому имущество передано на ином, кроме собственности, вещном праве). Это часто используется органами местного самоуправления и

приводит к тому, что, вместо анализа и планирования наиболее обоснованного использования муниципальной собственности, объекты «сбрасываются» при первой возможности арендаторам, пользователям, муниципальным предприятиям. В результате эффективность использования муниципальной собственности для решения задач местного самоуправления снижается.

Бремя собственности проявляется и в том, что по общему правилу, риск случайной гибели или случайного повреждения имущества также несет его собственник.

### ***Целевое назначение муниципальной собственности***

Муниципальная собственность составляет ресурсную основу для выполнения социальных функций органов местного самоуправления. Это определяет не только состав имущественного комплекса муниципального образования, но и его целевое назначение.

*Целевое назначение* муниципальной собственности неразрывно связано с тем, что муниципальные образования, как и государство (Российская Федерация, субъект РФ) как публичные образования, вправе заниматься только решением определенных задач. В праве принято называть это специальной правоспособностью публичных образований, в т.ч. муниципальных образований. Муниципальная собственность служит для эффективного осуществления конституционных полномочий местного самоуправления, решения основных задач жизнеобеспечения населения. Использование муниципальной собственности должно обеспечивать возможность оказания услуг населению, в том числе функционирование муниципальных учреждений, оказывающих эти услуги, получение дополнительных доходов в местный бюджет и снижение расходов местного бюджета на решение вопросов местного значения. Но даже получение доходов от использования муниципальной собственности – не цель, а лишь *средство* обеспечения полномочий местного самоуправления. Муниципальная собственность предназначена для создания благоприятной социальной обстановки и решения социальных задач.

Муниципальный имущественный комплекс является одной из составляющих ресурсного потенциала территории и может быть использован для развития муниципального образования, создания условий экономического роста не только на отдельных территориях, но и в целом по стране, а также и как инвестиционный капитал.

Исходя из целевого назначения муниципального имущества, необходимо планировать и организовывать использование муниципальной собственности, управлять ею. Имущество, которое не

обеспечивает исполнение функций местного самоуправления (в том числе и по развитию муниципального образования, становлению и развитию гражданских инициатив), должно быть репрофилировано или приватизировано, при этом необходимо провести его анализ и выбрать наиболее эффективный способ использования или приватизации. Правовое закрепление целевого назначения муниципальной собственности осуществлено в нормах *ст.50* Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ.

Суть регулирования вкратце может быть определена так: муниципальные образования вправе иметь в собственности лишь такие объекты, которые необходимы для решения вопросов местного значения, отнесенных к компетенции соответствующего типа муниципальных образований.

### **Правовое регулирование муниципальной собственности**

Конституцией РФ установлены основы правового положения муниципальной собственности и владения, пользования, распоряжения ею.

Конституция РФ установила, что в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Гражданское законодательство на основании *ст.71* Конституции РФ относится к ведению РФ. Гражданским законодательством регулируются гражданские правоотношения, в частности определяются правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения, прекращения и порядок осуществления права собственности и других вещных прав, регулируются договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения. ГК РФ предусмотрено право муниципальных образований участвовать в гражданских правоотношениях, в т.ч. заниматься хозяйственной деятельностью.

ГК РФ определяет субъекты гражданских правоотношений – физические и юридические лица, а также особые субъекты, наделенные правом на участие в гражданских правоотношениях – это РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. При этом следует иметь в виду, что муниципальные образования – не юридические лица. Они участвуют в отношениях «наравне» с юридическими и физическими лицами, не являясь таковыми. К данным субъектам применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или

особенностей данных субъектов (ст.124 ГК РФ). В соответствии со ст. 124-125 ГК, от имени собственника – муниципального образования, его права осуществляют уполномоченные органы местного самоуправления в соответствии с актами, определяющими статус данных органов. Такими актами являются Устав муниципального образования и положения о соответствующих органах местного самоуправления (регламенты названных органов). В положениях об органах местного самоуправления, кроме прочего, указываются полномочия, осуществляемые данным органом от имени муниципального образования как собственника имущества.

Законом № 131 – ФЗ установлено, что особенности возникновения, осуществления и прекращения права муниципальной собственности устанавливаются федеральным законом. В настоящее время специальный закон по этому вопросу не принят. До его принятия следует руководствоваться нормами действующего гражданского законодательства. Право муниципальной собственности возникает по различным не запрещенным законом основаниям. В отличие от частной собственности, право муниципальной собственности может возникнуть в процессе разграничения общегосударственной собственности.

Ч. 3 ст. 215 ГК предусматривает, что имущество, находящееся в муниципальной собственности, может быть закреплено за муниципальными предприятиями и учреждениями или составлять муниципальную казну. За муниципальными учреждениями и предприятиями имущество закрепляется соответственно на праве оперативного управления и хозяйственного ведения. О данных правовых режимах будет сказано ниже.

### ***Правовое регулирование особенностей владения, пользования, распоряжения объектами муниципальной собственности***

Муниципальные образования, органы местного самоуправления в соответствии со ст. ст. 130, 132 Конституции РФ самостоятельно владеют, пользуются, распоряжаются муниципальной собственностью. Владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью отнесено к вопросам местного значения всех типов муниципальных образований. Закреплено право органов местного самоуправления передавать муниципальное имущество во временное и постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки, определять в

договорах и соглашениях условия использования передаваемых в пользование объектов, в т.ч. условия использования земель, получать доходы в местный бюджет от использования и приватизации муниципального имущества, создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать муниципальным имуществом в создании хозяйственных обществ, *необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения*, в том числе межмуниципальных.

Так как Законом №131-ФЗ к компетенции местного самоуправления отнесены формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования, организация предоставления и оказание населению большого объема услуг, связанного с жизнеобеспечением, и др., это определяет возможность и необходимость регулирования в уставах муниципальных образований и правовых актах органов местного самоуправления ряда отношений, связанных с муниципальной собственностью, финансово-экономическими отношениями. Такое регулирование осуществляется в пределах, установленных законодательством и обеспечивающих самостоятельность решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения. При этом законом устанавливается и исключительная компетенция органов местного самоуправления в вопросах, связанных с муниципальной собственностью.

К исключительной компетенции представительного органа местного самоуправления отнесено *определение порядка*:

- управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности,
- принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений,
- принятия решений об установлении тарифов на их услуги,
- участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.

Данные вопросы должны регулироваться соответствующими положениями, утверждаемыми решениями представительных органов местного самоуправления.

Положениями, либо отдельными муниципальными правовыми актами, в т.ч. и главы местной администрации, должны быть урегулированы отношения передачи имущества и определения стоимости аренды; передачи муниципального имущества в пользование, залог;

порядка создания, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, проведения конкурсов, аукционов, залоговых аукционов и т.п.

### ***Ограничения права собственности***

Право собственности в ряде случаев может быть ограничено, но только федеральным законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей. Ограничения права собственности, содержащиеся в иных правовых актах, незаконны и исполнению не подлежат.

В договоре между собственником и лицом, осуществляющим владение, пользование или распоряжение его имуществом, могут быть предусмотрены частные ограничения действий собственника. В этом случае они возникают по воле самого собственника, который, однако, не вправе их нарушать в дальнейшем. Например, в договоре хозяйственного ведения может быть установлено ограничение для собственника на изъятие части прибыли МУП до проведения капитального ремонта основных средств предприятия, находящихся в хозяйственном ведении.

Собственник (муниципальное образование) может ввести ограничения и для действующих от его имени лиц, в частности, для различных органов местного самоуправления. Например, может быть установлено правило, согласно которому отчуждение определенных объектов возможно только после получения одобрения такого решения на собраниях граждан, при том, что общее число граждан, участвовавших в собраниях, будет не менее половины проживающих в поселении граждан, обладающих избирательным правом. Или может быть введен запрет на сдачу в аренду объектов, предназначенных для работы с детьми, и т.п. При значительном числе объектов, распоряжение которыми ограничено, в муниципальном образовании должны быть утверждены реестры объектов, не подлежащих отчуждению, объектов, отчуждаемых с соблюдением особого порядка, объектов, не подлежащих залогу и т.п.

### ***Прекращение права собственности***

Основания прекращения права собственности установлены ГК РФ. Право собственности прекращается при отчуждении собственником своего имущества иным лицам, отказе собственника от права

собственности, гибели или уничтожении имущества и при утрате права собственности на имущество в иных случаях, предусмотренных *законом*. По решению собственника в порядке, предусмотренном законами о приватизации, имущество, находящееся в муниципальной собственности, отчуждается в собственность граждан и юридических лиц (приватизация).

В муниципальном образовании должна быть разработана и принята Программа приватизации муниципального имущества. Это особенно актуально в связи с необходимостью приватизации до 1.01.2009 г. объектов, нахождение которых в муниципальной собственности не допускается. Программа приватизации должна быть построена таким образом, чтобы позволить максимально эффективно использовать полученные от приватизации средства на сохранение и развитие объектов муниципальной собственности, необходимых для осуществления задач местного самоуправления. Это требует согласования плана приватизации с проектом бюджета на очередной год, заблаговременной разработки проектно-сметной и иной документации на ремонт и создание объектов муниципальной собственности. Кроме того, приватизация объектов недвижимости (в т.ч. муниципальных организаций как имущественного комплекса) требует проведения оценки имущества и государственной регистрации, имущественных прав муниципального образования до проведения приватизации. На проведение данных мероприятий в бюджете муниципального образования должны выделяться необходимые средства. Так как разовая акция по оценке и регистрации требует существенных затрат местных бюджетов, необходимо в процессе планирования приватизации согласовывать и сроки, средства для оценки и регистрации подлежащих приватизации объектов. Подготовка к приватизации, обеспечивающая получение наибольшей выгоды (не только материальной, но и с точки зрения организации решения вопросов местного значения), требует также разработки комплекса мер, в т. ч. по системному исследованию и прогнозированию рынка имущества, выработке стратегии и тактики проведения приватизации, улучшению качества имущества, изучению возможных покупателей, конкурентных предложений, формированию спроса, рекламе.

Принудительное изъятие имущества у собственника не допускается, кроме случаев, когда по основаниям, предусмотренным законом, производятся (применительно к муниципальным образованиям):

- обращение взыскания на имущество по обязательствам;
- отчуждение (*возмездное*) имущества, которое в силу закона не может принадлежать данному лицу;

- отчуждение (*возмездное*) недвижимого имущества в связи с изъятием участка (*в частности, для государственных нужд или ввиду ненадлежащего использования земли*);
- выкуп бесхозяйственно содержимых культурных ценностей;
- выплата стоимости доли в праве долевой собственности при невозможности выдела доли в натуре.

### ***Имущественная ответственность муниципального образования***

В соответствии с п. 1 ст. 126 ГК РФ муниципальное образование отвечает по своим обязательствам принадлежащим ему на праве собственности имуществом, за исключением имущества, закрепленного за муниципальными предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности. Это может привести при невыполнении обязательств муниципального образования и отсутствии предусмотренных для исполнения обязательств бюджетных средств к утрате объектов муниципальной собственности.

Имущество, которое может находиться только в государственной или муниципальной собственности, а также виды ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав (на них не может быть обращено взыскание) определяются в порядке, установленном законом. П. 2 ст. 129 ГК содержит и виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается. Ранее (до 1997 г.) существовали нормы, устанавливающие порядок утверждения представительными органами местного самоуправления реестров объектов, не подлежащих отчуждению и находящихся только в муниципальной или государственной собственности и объектов, ограниченно оборотоспособных. Такие объекты были защищены от изъятия при обращении взыскания на имущество. В настоящее время органы местного самоуправления (или население) в соответствии с Уставом и установленным порядком управления и распоряжения муниципальной собственностью могут принять лишь решение об установлении перечня имущества, не подлежащего приватизации, залогоу, передаче физическим и юридическим лицам, а также участвующего в обороте по специальному разрешению (порядку). Такие ограничения, введенные в муниципальном образовании, *не распространяются на случаи обращения взыскания на имущество.*

### ***Объекты муниципальной собственности поселений***

В соответствии с ГК РФ (ст. 128), к объектам гражданских прав (в т.ч. права собственности) относятся вещи (сюда включаются деньги, ценные бумаги, иное имущество, имущественные права), работы и услуги, информация, интеллектуальная собственность (как результат интеллектуальной деятельности и исключительные права на него), нематериальные блага.

Применительно к муниципальной собственности данное перечисление, по существу, ограничивается первой категорией – это вещи (т.е. имущество), деньги, ценные бумаги и иное имущество, а также имущественные права. Если такие объекты собственности, как движимые и недвижимые вещи и деньги, как правило не вызывают сложностей в понимании, то понять сущность имущественных прав бывает достаточно сложно. *Имущественные права* – это обеспеченные ценными бумагами, либо иными допустимыми законом способами права их обладателя на получение определенных имущественных благ. Имущественные права отличаются от собственно имущества тем, что представляют не саму вещь, а лишь определенное (производное) право на вещь или доход от ее использования. Чаще всего имущественные права выражаются в ценных бумагах. Например, если поселение является собственником акций, то ему принадлежат некие имущественные права, которые выражаются в праве на получение части прибыли от деятельности акционерного общества.

Имущественными правами обладает правомерный владелец векселя, долговой расписки, облигации и т.п. Поселение имеет право на часть прибыли от использования имущества, переданного на праве хозяйственного ведения (п. 1 ст. 295 ГК РФ) в размере, установленном уставом предприятия, либо решением собственника (муниципального образования). В этом смысле также можно говорить об имущественном праве поселения, хотя оно не оформляется ценной бумагой. Наконец, сами деньги могут выступать как в форме вещей (когда речь идет о наличных расчетах), так и в форме имущественных прав (запись на счетах).

До принятия ФЗ №131-ФЗ законодательством не вводилось ограничений на имущественные объекты, которые могут находиться в муниципальной собственности. С введением в действие в полном объеме названного Закона перечень объектов муниципальной собственности резко ограничится, и будет зависеть от типа муниципального образования.

В муниципальной собственности поселений, в частности, в соответствии со ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» может находиться:

1) прямо предусмотренное п. 2 ст. 50 имущество, предназначенное для решения установленных названным Законом вопросов местного значения поселений (например, имущество, предназначенное для электро-, тепло-, газо-, водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, освещения улиц населенных пунктов, дороги и транспортные сооружения в границах населенных пунктов, кроме отнесенных к собственности других субъектов; жилищный фонд социального назначения, библиотеки, имущество для сбора и вывоза ТБО и др.);

2) имущество, предназначенное для осуществления отдельных переданных государственных полномочий в случаях, установленных законами РФ и субъектов РФ;

3) имущество, предназначенное для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (к такому имуществу, например, относятся здания органов местного самоуправления, оргтехника, транспортные средства, могут быть отнесены общежития - специализированный жилой фонд - для муниципальных служащих, работников МУ И МУП и т.п.).

Имущество, не обеспечивающее исполнение функций местного самоуправления в соответствии с нормами законодательства, не может сохраняться в муниципальной собственности. П. 5 ст. 50 Закона установил, что в случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не относящееся к одной из категорий, перечисленных в п.п. 2-4 указанной статьи, названное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом.

В силу п.4 части 8 ст.85 Закона № 131-ФЗ органы местного самоуправления до 1.01.2009 г. осуществляют отчуждение (в порядке, предусмотренном законодательством о приватизации) или репрофилирование муниципального имущества, находящегося в муниципальной собственности на день вступления в силу данного закона, не соответствующего требованиям ст. 50 Закона и не переданного в федеральную собственность. Далее в отношении такого имущества применяются нормы ст.238 ГК РФ, предусматривающие, что

имущество, которое не может принадлежать лицу в силу закона, должно быть отчуждено собственником в течение года с момента возникновения права собственности на такое имущество, если законом не установлен иной срок.

В случае, когда имущество не отчуждено в установленный срок, такое имущество с учетом его характера и назначения, по решению суда, вынесенному по заявлению государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит принудительной продаже с передачей бывшему собственнику вырученной суммы, либо передаче в государственную собственность с возмещением бывшему собственнику стоимости имущества, определенной судом. При этом вычитаются затраты на отчуждение имущества.

Фактически полностью из муниципальной собственности исключается имущество, которое используется органами местного самоуправления для получения доходов (сдаваемые в аренду нежилые помещения, доли в уставных капиталах хозяйственных обществ, акции акционерных обществ, не связанных с целями деятельности органов местного самоуправления, «коммерческое» жилье и т.п.), имущество, предоставляемое органами местного самоуправления в пользование некоммерческим организациям, используемое для поддержки малого бизнеса, деятельности структур гражданского общества, так как оно не названо в ст. 50 ФЗ № 131-ФЗ.

Перечень имущества, предназначенного для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, должен быть утвержден в порядке и по основаниям, установленным *представительным органом местного самоуправления*. Для обоснованного сохранения такого имущества в муниципальной собственности необходимо иметь доказательства того, что данное имущество действительно требуется для обеспечения деятельности указанных органов и организаций.

Ст. 50 предусматривает нахождение в муниципальной собственности *земельных участков*, отнесенных к муниципальной собственности в соответствии с федеральными законами. Право муниципальной собственности на землю может возникнуть по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством для возникновения права собственности на иные объекты, а также при изъятии земельных участков для муниципальных нужд.

Право муниципальной собственности на земельные участки может быть прямо указано в федеральных законах. В качестве основания для приобретения права муниципальной собственности на землю п. 3 ст. 19

Земельного кодекса предусматривает в числе прочих и безвозмездную передачу земель, находящихся в государственной собственности, муниципальному образованию для обеспечения его развития, в т.ч. земельных участков, находящихся за пределами территории муниципального образования. В настоящее время земельное законодательство предусматривает разграничение объектов государственной земельной собственности на федеральную, субфедеральную и муниципальную собственность. В законодательстве указаны критерии отнесения земельных участков к тому или иному виду публичной собственности. Такое разграничение также является основанием возникновения права муниципальной собственности на землю.

Особо надо остановиться на муниципальном жилищном фонде как объекте муниципальной собственности в связи с высокими затратами на его содержание и ремонт. До настоящего времени в ряде муниципальных образований жилые дома с приватизированными квартирами считаются объектами муниципальной собственности. Это не соответствует действующему законодательству. В соответствии со ст. 290 ГК собственникам квартир в многоквартирном доме принадлежат на *праве общей долевой собственности* общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры. Это правило распространяется как на дома, в которых приватизированы все жилые помещения, так и на иные жилые дома, в которых помещения принадлежат на праве собственности двум и более собственникам, в т.ч. муниципальным образованиям. Таким образом, дом с приватизированными квартирами (даже если приватизирована только одна квартира в многоквартирном доме) не может считаться объектом муниципальной собственности. В нем лишь отдельные квартиры и доля в общем, имуществе принадлежат на праве собственности муниципальным образованиям. В таком доме не могут считаться находящимися в муниципальной собственности крыша, лестничные площадки, лифты и т.п., у муниципального образования в собственности находится только доля этого имущества, пропорциональная площади муниципальных квартир в этом доме.

### ***Правовые режимы использования муниципальной собственности.***

#### ***Управление муниципальной собственностью***

Правомочия собственника имущества в отношении вещи ограничены, если у лиц, не являющихся собственниками, имеются другие вещные права на эту же вещь. Как правило, все вещные права в

отношении муниципальной собственности возникают на основании решения собственника. Исключения составляют т.н. *сервитуты* – обременения недвижимого имущества, которые состоят в праве ограниченного пользования объектом недвижимости другого собственника. Сервитут может устанавливаться для удовлетворения нужд собственника, которые нельзя реализовать без обременения объекта другого собственника. Сервитуты устанавливаются, например, для обеспечения прохода и проезда на соседний участок, прокладки и эксплуатации коммуникаций и других сопоставимых целей. Согласие собственника на обременение сервитутом не требуется.

Во всех остальных случаях, муниципальное образование, передавая имущество на одном из вещных прав иному лицу, добровольно ограничивает свои права. Круг вещных прав назван самим законом. Лицо не вправе создавать новые разновидности вещных прав. Помимо прав, установленных ст. 216 ГК РФ (право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, сервитуты, право хозяйственного ведения, право оперативного управления) и права собственности, к вещным правам относятся также право залога, право учреждения по распоряжению имуществом, *полученным в результате разрешенной хозяйственной деятельности*. Переход права собственности на имущество к другому лицу не является основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество.

В отношении муниципальной собственности наиболее распространенными и значимыми являются три правовых режима (п. 3 ст. 215 ГК РФ):

- хозяйственное ведение;
- оперативное управление;
- режим муниципальной казны.

### **Хозяйственное ведение**

Субъектами права *хозяйственного ведения* являются только государственные и муниципальные унитарные предприятия. Муниципальное имущество по решению собственника может быть передано в хозяйственное ведение муниципальному унитарному предприятию (МУП). Учредитель (собственник) МУП – это муниципальное образование, которое, наделяя муниципальное унитарное предприятие необходимыми материальными ресурсами (имуществом), не утрачивает прав собственности на это имущество, и является собственником МУП. МУП владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определенных в соответствии с ГК РФ.

Фактически из триады полномочий собственника при хозяйственном ведении исключается лишь право самостоятельного (допускается лишь с согласия собственника) распоряжения недвижимым имуществом.

Возможность и порядок отчуждения имущества, находящегося в хозяйственном ведении, самим унитарным предприятием, регулируется законодательством и уставом предприятия и имеет ряд ограничений.

При согласии муниципального предприятия (отказ от имущества) изъятие имущества из хозяйственного ведения оформляется заявлением ему полномоченного органа муниципального унитарного предприятия об отказе от права хозяйственного ведения на данное имущество и решением уполномоченного органа местного самоуправления о принятии данного имущества в муниципальную казну. При отказе от имущества, входящего в уставной фонд, и уменьшении при этом уставного фонда, необходимо уведомление кредиторов. При неизменном размере уставного фонда такое уведомление не требуется. При несогласии предприятия с изъятием имущества собственник может принять решение о ликвидации или реорганизации предприятия. При этом требуется также уведомление кредиторов о таком решении. При неисполнении обязательств самим МУП и его банкротстве возможно обращение взыскания на муниципальное имущество, находящееся в хозяйственном ведении данного предприятия. В этом случае муниципальное образование теряет право собственности на названное имущество.

Прекращение права хозяйственного ведения в соответствии с нормами ГК РФ и Федерального закона «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» возможно также в случаях правомерного изъятия имущества по решению собственника. Но ни ГК РФ, ни Закон не указывают, какие случаи квалифицируются как правомерное изъятие собственником имущества. На основе анализа норм законодательства можно сделать вывод о правомерности изъятия имущества при ликвидации предприятия и уменьшении уставного фонда. Таким образом, собственник может восстановить все свои права на объекты муниципальной собственности, переданные МУП на праве хозяйственного ведения, только в ограниченных случаях. При реорганизации предприятия его имущество может быть перераспределено.

### ***Оперативное управление***

Второй наиболее распространенный режим использования муниципальной собственности – *оперативное управление*. Содержание права оперативного управления значительно уже содержания права

хозяйственного ведения, а круг полномочий собственника по распоряжению переданным имуществом, значительно шире. Пределы правомочий хозяйствующих субъектов, основанных на праве оперативного управления, очерчены не только законом, предметом и целями деятельности, но и заданиями собственника и назначением имущества. Это позволяет использовать данный правовой режим чаще и с меньшими для собственника потерями правомочий.

На праве оперативного управления могут создаваться *казенные предприятия* – коммерческие организации, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли, и *учреждения* – некоммерческие организации, созданные собственником имущества для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемые полностью или частично этим собственником.

Учредительными документами учреждения, согласно ст. 14 Федерального закона «О некоммерческих организациях» являются решение собственника о его создании и устав.

Собственник имущества казенного предприятия и учреждения, кроме прав собственника унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, также имеет право:

- изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество во внесудебном порядке;
- доводить до казенного предприятия и учреждения обязательные для исполнения заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;
- утверждать смету доходов и расходов казенного предприятия, муниципального учреждения.

Вмешательство в деятельность муниципальных учреждений и казенных предприятий со стороны органов местного самоуправления не допускается, за исключением исполнения функций учредителя (создание, определение целей деятельности, финансирование по смете, передача имущества, изъятие неиспользуемого или используемого не по назначению имущества, назначение руководителя, утверждение устава, реорганизация и ликвидация). Как и у МУП, руководство учреждениями осуществляют назначаемые руководители, а не органы или должностные лица местного самоуправления.

Учреждение даже с согласия собственника не может распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником и приобретенным за счет средств, выделенных собственником по смете. Оно вправе использовать только денежные средства, выделенные по смете, причем в строгом соответствии с их целевым назначением. Иной характер, в

соответствии со ст. 298 ГК РФ, носит право учреждения на доходы, полученные от разрешенной в соответствии с учредительными документами деятельности, а также на имущество, приобретенное на эти доходы. Если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное *распоряжение (не в собственность)* учреждения и учитываются на отдельном балансе.

Дополнительную особенность права оперативного управления составляет субсидиарная ответственность собственника по долгам казенного предприятия или учреждения.

### ***Режим муниципальной казны***

Третий правовой режим, на котором следует остановиться – нахождение имущества в *муниципальной казне*.

В соответствии со ст. 215 ГК РФ, имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляет наряду со средствами местного бюджета, *муниципальную казну* муниципального образования. Законодательство не содержит каких-либо норм, регулирующих правовое положение имущества, находящегося в казне. К такому имуществу в полной мере применяются все положения гражданского законодательства о праве собственности. Собственник может любым, не запрещенным законом способом распоряжаться имуществом, включенным в состав муниципальной казны.

Нахождение имущества в муниципальной казне позволяет выбрать оптимальные способы его использования, приносящие максимальные блага населению муниципального образования. Использование имущества муниципальной казны может способствовать развитию конкуренции в муниципальном образовании.

Муниципальная казна принадлежит муниципальному образованию и должна учитываться как собственность муниципального образования. Этим целям служит ведение реестра объектов, составляющих муниципальную казну.

Ведение такого реестра, учет, хранение правоустанавливающих документов должно быть поручено органу местного самоуправления (структурному подразделению органа), осуществляющему от имени муниципального образования все или часть полномочий собственника муниципального имущества. Данный орган не имеет и не может иметь каких-либо вещных прав на имущество казны. Он только осуществляет от имени собственника управление имуществом.

Имущество не должно закрепляться за органом местного самоуправления или учреждением на праве оперативного управления. Передача в оперативное управление автоматически исключает имущество из муниципальной казны.

Управление имуществом казны могут осуществлять не только органы местного самоуправления, но и доверительный управляющий, или специально созданное для осуществления управленческих функций учреждение. Такое учреждение может управлять объектами муниципальной собственности и без права распоряжения ими, например, вести реестр муниципального имущества, обеспечивать проведение его оценки, заключать договоры на обслуживание имущества, в т.ч. его охрану (или самостоятельно осуществлять эти функции), готовить решения органов местного самоуправления по вопросам сдачи муниципального имущества в аренду, передачи в пользование, хозяйственное ведение, оперативное управление, организовывать конкурсы на право аренды и т.п.

Продуманные решения по вопросам управления муниципальной собственностью, выбор наиболее подходящего правового режима использования муниципальной собственности может способствовать достижению целей деятельности местного самоуправления, эффективному муниципальному управлению, снижению издержек, экономии бюджетных средств, созданию благоприятной среды для экономической деятельности в муниципальном образовании.

### ***Дифференциация норм об обращении взыскания на имущество МО в зависимости от правового режима имущества***

Говоря об обращении взыскания на объекты муниципальной собственности, следует отметить, что дифференцированные нормы в зависимости от правового режима имущества введены Бюджетным Кодексом РФ. Муниципальный долг в соответствии со ст. 100 БК РФ *полностью и без условий* обеспечивается всем муниципальным имуществом, составляющим *муниципальную казну*. Это означает, что в случае неисполнения органами местного самоуправления обязательств муниципального образования, взыскание *не обращается* на муниципальное имущество, закрепленное за муниципальными организациями в хозяйственном ведении и оперативном управлении.

Обращение взыскания на муниципальное имущество, находящееся в хозяйственном ведении муниципальных унитарных предприятий (*см. ниже*), возможно при неисполнении обязательств *данным хозяйствующим субъектом*, его банкротстве. В этом случае муниципальное образование теряет право собственности на названное имущество.

При наступлении ответственности учреждения или казенного предприятия, данные субъекты отвечают по своим обязательствам только находящимися в их распоряжении денежными средствами. На иное имущество казенного предприятия или муниципального учреждения взыскание не обращается. Но муниципалитет как собственник при недостаточности денежных средств у учреждения несет субсидиарную ответственность по его обязательствам средствами бюджета и (или) не закрепленными объектами муниципальной собственности.

При недофинансировании муниципальных учреждений или предприятий взыскание должно обращаться на средства бюджета в размере недофинансирования (отметим, что в 2004 г. действие норм БК РФ об ответственности за недофинансирование приостановлено).

### ***Учет и регистрация муниципальной собственности***

Учет – функция управления, заключающаяся в получении, регистрации, накоплении, обработке информации о хозяйственных процессах и их результатах, используемых ресурсах и их движении, использовании и наличии резервов и т.д. Существуют различные виды учета: оперативный, бухгалтерский, статистический.

Оперативный учет – наблюдение, измерение, регистрация, первичная обработка и обобщение исходной информации, необходимой для оперативного управления (*не путать с правовым режимом собственности*).

Бухгалтерский учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении об имуществе, обязательствах организаций и их движении путем сплошного, непрерывного и документального учета всех хозяйственных операций. Объектами бухгалтерского учета являются имущество организаций, их обязательства и хозяйственные операции, осуществляемые организациями в процессе их деятельности. Бухгалтерский учет ведется *организациями* и связан с осуществлением хозяйственной деятельности. Бухгалтерский учет – это не учет муниципального имущества, находящегося в казне, т. к. муниципальное образование не является организацией. Вместе с тем, показатели, используемые при бухгалтерском учете, необходимы и для сведения собственника муниципального имущества, в связи, с чем рекомендуется при учете объектов муниципальной казны использовать правила бухгалтерского учета.

Основная задача *статистического учета* – сбор, обработка, анализ и своевременное представление органам управления и планирования

данных о результатах и ходе выполнения планов, об имеющихся резервах, ресурсах, о развитии экономики и т.п.

Ст. 50 Закона № 131-ФЗ установлено, что порядок учета муниципального имущества устанавливается федеральным законом. Вместе с тем, кроме официального учета с использованием утвержденных форм официальной отчетности, в целях управления собственностью органы местного самоуправления могут применять и собственные правила учета объектов муниципальной собственности, в т.ч. по различным основаниям. Например, по видам использования, целевому назначению, местонахождению, порядку управления, состоянию, основаниям и (или) срокам приобретения в муниципальную собственность и иным основаниям. В муниципальном образовании могут вестись реестры объектов, не подлежащих на основании решения собственника отчуждению или отчуждаемых в особом порядке, реестры имущества, не подлежащего залогу, передаче в уставные фонды организаций, реестр имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений, иные учетные документы.

С учетом новых требований законодательства в отношении муниципального имущества возникает потребность в формировании перечней объектов:

- подлежащих передаче в государственную собственность (раздельно – в федеральную и в собственность субъектов РФ);
- подлежащих реперофилитрованию, приватизации;
- истребуемых из государственной собственности органами местного самоуправления в муниципальную собственность;
- имущества, сохранение которого в муниципальной собственности необходимо для решения социальных задач;
- недвижимого имущества, требующего государственной регистрации, в т.ч. с указанием необходимых сроков регистрации.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с ГК РФ. Государственная регистрация возникших после введения в действие Закона о государственной регистрации ограничений (обременений) или иных сделок с объектом недвижимого имущества требует государственной регистрации прав на данный объект, возникших до введения в действие указанного Закона. Это обуславливает необходи-

мость проведения регистрации муниципального недвижимого имущества при его приватизации, совершении иных сделок. Регистрации должна предшествовать оценка имущества, проводимая организациями, имеющими лицензию на право проведения оценки имущества в целях государственной регистрации последнего.

## Тема 7. БЮДЖЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Каждое муниципальное образование должно иметь собственный местный бюджет. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, органы местного самоуправления самостоятельно формируют, утверждают и исполняют местный бюджет.

В то же время практика организации местного самоуправления в Российской Федерации на поселенческом уровне строилась таким образом, что поселения далеко не всегда имели собственные бюджеты. Фактически, а во многих случаях и формально финансирование поселений осуществлялось на основе сметы доходов и расходов. Для того чтобы понять, какие изменения произойдут в деятельности поселений, когда они получают возможность самостоятельно формировать местные бюджеты, необходимо определиться, чем бюджет отличается от сметы.

В самом общем виде бюджет это форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год; смета это план доходов и расходов. Если ограничиться столь общими определениями, то отличие бюджета от сметы не столь очевидно. Однако по существу эти различия принципиальны.

Основные из них можно свести к следующим.

1. Бюджет документ в первую очередь политический, в то время как смета является документом по преимуществу техническим. Политический характер бюджета выражается в следующем.

а) Бюджет принимается представительным органом власти. Смета доводится вышестоящим органом исполнительной власти до структурного подразделения либо бюджетного учреждения.

б) Бюджет должен выражать приоритеты, самостоятельно вырабатываемые местным сообществом. Смета отражает позицию вышестоящего органа по направлениям финансирования структурного подразделения либо бюджетного учреждения.

2. Бюджет предполагает наличие собственных доходных источников.

Подобные доходы были закреплены за поселениями Налоговым и Бюджетным кодексами в виде местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) и закрепленных на постоянной основе отчислений от федеральных налогов (подходного налога, единого сельскохозяйственного налога).

Органы местного самоуправления в рамках налогового и бюджетного законодательства имеют право самостоятельно регулировать местные налоги. Смета в большинстве случаев не предполагает наличия собственных доходных источников (но здесь есть и исключения, например, смета внебюджетных доходов и расходов бюджетных учреждений).

3. Бюджет предполагает самостоятельность в определении направлений расходования бюджетных средств. Подобная самостоятельность закреплена в новом законодательстве о местном самоуправлении. Органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; а также устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения (в рамках ограничений, установленных федеральным законодательством).

В течение финансового года перераспределение средств между статьями бюджетных расходов поселения осуществляется органами власти соответствующего поселения.

Самостоятельность в расходовании средств в рамках сметы жестко ограничена распределением средств по статьям расходов. Изменение данного распределения может быть осуществлено лишь с согласия вышестоящего органа.

4. Суммируя сказанное выше о доходах и расходах бюджета и сметы можно сказать, что смета это в первую очередь механизм обеспечения финансирования определенных направлений деятельности, тогда как бюджет это еще и инструмент управления доходами и расходами муниципального образования.

### ***Определение местного бюджета***

Местный бюджет является частью бюджетной системы РФ. В предыдущей редакции Бюджетного кодекса определение местного бюджета было достаточно общим. Местный бюджет рассматривался как форма образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к

предметам ведения местного самоуправления. Поскольку предметы ведения местного самоуправления были достаточно широки и расплывчаты, данная формулировка не позволяла четко и однозначно определить направления расходования муниципальных бюджетных средств. Не было также препятствий для неограниченного финансирования из местных бюджетов переданных без материального и финансового обеспечения государственных полномочий.

Новый подход к регулированию финансовых основ местного самоуправления однозначно связал определение местного бюджета с понятием расходных обязательств. В соответствии с Бюджетным Кодексом, «бюджет муниципального образования (местный бюджет) форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств соответствующего муниципального образования.

При этом в соответствии с новым законодательством, местный бюджет должен выступать единственным источником финансирования расходных обязательств муниципалитета. Использование органами местного самоуправления иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств не допускается. В бюджете отдельно предусматриваются средства, направляемые на исполнение расходных обязательств по вопросам местного значения и расходных обязательств по осуществлению переданных государственных полномочий.

### ***Расходные обязательства***

Понятие расходных обязательств является новым в бюджетном законодательстве.

Под расходным обязательством понимается обусловленная законом или иным нормативным актом, договором или соглашением обязанность муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления и иным субъектам средства соответствующего бюджета. В соответствии с Методическими рекомендациями Минфина России, нормативное правовое регулирование расходных обязательств состоит в установлении законодательными и иными нормативными правовыми актами целей, общих принципов, объема, порядка и условий осуществления деятельности органов власти, требующей определенных бюджетных расходов. Нормативное правовое регулирование осуществляется в двух формах.

1) Введение расходного обязательства определение функций и задач органов муниципальной власти, общих принципов финансового

обеспечения и исполнения расходных обязательств. Соответствующие правовые акты определяют основания, указывают на необходимость того или иного действия и/или мероприятия. Применительно к муниципальным образованиям введение расходных обязательств может осуществляться органами государственной власти Российской Федерации, субъекта Федерации и органами местного самоуправления. Однако, за исключением последнего случая, введение расходного обязательства еще не означает, что расходы будут существовать в конкретном муниципальном образовании. Например, в сельском поселении, где имеются только частные дома, расходные обязательства по организации обслуживания муниципального жилищного фонда не будут осуществляться, хотя данное обязательство введено федеральными законами.

2) Установление расходного обязательства определение содержания расходного обязательства, порядка его исполнения, нормативов и объемов расходования бюджетных средств. Установление любых расходных обязательств может осуществляться исключительно органами местного самоуправления муниципальных образований путем принятия муниципальных правовых актов и заключения в их развитие соответствующих договоров (соглашений).

Таким образом, расходное обязательство местного бюджета возникает в том случае, когда:

- соответствующее направление расходов относится к вопросам местного значения либо переданным государственным полномочиям, расходование средств бюджета на другие цели не допускается;
- органы местного самоуправления принимают нормативный акт, заключают договор или соглашение, предусматривающее осуществление соответствующих расходов; причем нормативный акт органов местного самоуправления должен быть принят не только по вопросам местного значения, но и при осуществлении отдельных государственных полномочий.

Самостоятельность органов местного самоуправления в осуществлении расходов зависит от того, к какой категории относится то или иное расходное обязательство. Можно выделить следующие категории расходных обязательств:

1. на муниципальный уровень отдельные государственные полномочия. В этом случае введение, частично установление и финансовое обеспечение расходных обязательств осуществляются федеральными и региональными органами государственной власти, а исполнение (и, частично, установление) органами местного самоуправления муниципального образования.

Самостоятельность органов местного самоуправления в сфере финансирования таких полномочий минимальна.

Однако, если органы местного самоуправления используют собственные материальные и финансовые средства для осуществления переданных государственных полномочий, случаи и порядок подобного использования должны быть установлены в уставе муниципального образования. Другими словами, регулирование финансирования подобных полномочий на уровне Российской Федерации либо субъекта Федерации дополняется регулированием на уровне муниципального образования.

Например, на уровне субъекта Федерации может быть установлено, что жилищные субсидии выплачиваются семьям, уровень расходов на оплату жилищно коммунальных услуг в которых превышает 20% семейного дохода.

Исходя из этого стандарта, устанавливается объем субвенций на данные цели, выделяемых муниципальному образованию. Однако орган местного самоуправления может предусмотреть выделение дополнительных средств на финансирование переданного полномочия и установить соответствующий порог на уровне не 20, а 15% семейного дохода. Однако в этом случае из местного бюджета полностью должны компенсироваться дополнительные расходы, возникающие в связи с установлением собственного стандарта в данной сфере.

2. Вопросы местного значения, закрепленные за соответствующим типом муниципального образования. Введение данных расходных обязательств осуществляется федеральными и региональными органами государственной власти, а установление, финансовое обеспечение и исполнение органами местного самоуправления муниципального образования. Подавляющая часть этих расходных обязательств введена Федеральным Законом 131ФЗ.

На протяжении переходного периода введение расходных обязательств вновь образованных поселений будет осуществляться субъектами Федерации, которые ежегодно будут принимать региональные законы, определяющие порядок решения этими поселениями вопросов местного значения (в рамках перечня, предусмотренного Законом 131ФЗ).

Применительно к данным расходным обязательствам степень свободы органов местного самоуправления гораздо более высока. Как уже отмечалось выше, органы местного самоуправления самостоятельно определяют размеры и условия оплаты труда депутатов, членов выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных

предприятий и учреждений. Однако столь широкой самостоятельностью обладают лишь бездотационные муниципальные образования.

В дотационных муниципалитетах данные параметры устанавливаются не выше предельных значений, определенных законом субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления также устанавливают муниципальные минимальные социальные стандарты и другие нормативы расходов местных бюджетов на решение вопросов местного значения. Примерами муниципальных социальных стандартов могут быть: количество мест в детских садах на 1000 детей, интервал движения маршрутов муниципального транспорта на отдельных направлениях; критерии признания граждан малоимущими с целью предоставления им жилых помещений по договорам социального найма и т.п. Нормативы расходов местных бюджетов могут включать, например, нормативы финансирования кружков и секций в клубах и домах культуры в расчете на одного посещающего.

3. Иные вопросы, полномочия, по решению которых установлены в уставах муниципальных образований дополнительно к перечню вопросов местного значения, определенному федеральным законодательством. И введение, и установление расходных обязательств в данном случае осуществляется органами местного самоуправления муниципального образования самостоятельно.

4. Полномочия, переданные на основе соглашения между поселением и муниципальным районом. В данном случае нормативные акты, вводящие и устанавливающие расходные обязательства, будут различаться для муниципального образования, передающего и принимающего полномочия. Для муниципалитета, передающего полномочия, введение расходного обязательства осуществляется Федеральным законом 131ФЗ, а установление собственными нормативными актами муниципального образования (устанавливающими, например, нормативы финансирования данного полномочия, качественные и количественные характеристики оказываемых услуг и т.п.) и соглашением, заключенным между поселением и районом, в части регулирования субвенций, предоставляемых на финансирование данного полномочия. Для муниципалитета, принимающего полномочие, введение расходного обязательства осуществляется Федеральным законом 131ФЗ и нормативными актами муниципального образования, передающего полномочия, а установление соглашением, заключенным между поселением и районом, в части принятых им на себя обязательств.

### ***Действующие и принимаемые расходные обязательства***

Расходные обязательства муниципального образования можно разделить на действующие и принимаемые. К действующим обязательствам относятся те, которые существуют в настоящее время и будут действовать в плановом периоде в соответствии с уже принятыми нормативными актами и заключенными договорами. Например, в число вопросов местного значения поселений, в соответствии с Законом 131ФЗ, входит «создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организации культуры». В соответствии с данным вопросом местного значения, из бюджета поселения осуществляется финансирование сельского клуба. Расходные обязательства поселения возникают в связи с заключенными с работниками клуба трудовыми договорами, договорами на предоставление услуг по тепло и водоснабжению, водоотведению, вывозу мусора и т.п. Данные обязательства являются достаточно устойчивыми прекращение их выполнения может быть вызвано только закрытием клуба и увольнением его работников. Еще более «неотвратимыми» оказываются обязательства по уже выполненным договорам, например, местный бюджет ни при каких обстоятельствах не может не рассчитаться с подрядчиком за уже выполненные своевременно и с соблюдением установленных технологий работы, например за ремонт того же клуба.

Совсем другой характер носят обязательства, которые не действуют на настоящий момент и собираются вводиться в действие лишь в плановом периоде, т.е. принимаемые обязательства. Здесь у муниципального образования гораздо более широкий выбор: можно, например, принять программу по благоустройству и озеленению территории, а можно профинансировать ремонт библиотеки либо организовать студию народных танцев. Все зависит от установленных на данный период приоритетов. Однако в любом случае, принимая решение о расходных обязательствах муниципального образования на плановый период, необходимо исходить из следующих подходов: первоочередному финансированию подлежат действующие обязательства: нельзя, не расплатившись за ремонт клуба, начинать финансирование студии народных танцев; новые обязательства принимаются в объеме разницы между бюджетом действующих обязательств и реалистично прогнозируемым объемом доходов: нельзя принимать на следующий год обязательство по ремонту библиотеки в целом, если финансовых средств хватает только на ремонт крыши в части принимаемых обязательств в первую очередь необходимо профинансировать обязательства, общие для всех бюджетных учреж-

дений и органов власти повышение тарифов на коммунальные услуги, рост оплаты труда (если подобное решение принято органами местного самоуправления), а затем уже принимать решение о финансировании капитальных расходов и различных программ; если обязательство носит долгосрочный характер, на следующий год оно из принимаемого превращается в действующее: например, если в этом году принята трехлетняя программа благоустройства и озеленения территории поселения, на следующий год она должна финансироваться в предусмотренных объемах, либо сама программа должна корректироваться; если принимаются новые обязательства капитального характера (строительство либо реконструкция какого-либо объекта), в дальнейшем потребуются средства на текущую эксплуатацию данного объекта, что должно быть предусмотрено в финансовых планах: так, принимая обязательство по строительству новой дороги, необходимо оценивать не только расходы на само строительство, но и прогнозировать, будут ли средства на содержание и ремонт этой дороги.

### ***Реестр расходных обязательств***

Расходные обязательства муниципального образования отражаются в реестре расходных обязательств. Под реестром расходных обязательств, в соответствии с Бюджетным кодексом, понимается свод(перечень) нормативных правовых актов и заключенных органами местного самоуправления договоров и соглашений (отдельных статей, пунктов, подпунктов, абзацев нормативных правовых актов, договоров и соглашений), предусматривающих возникновение расходных обязательств, подлежащих исполнению за счет средств соответствующих бюджетов.

Особая роль данного документа состоит в том, что финансированию из местного бюджета подлежат только те расходы, обязательства по которым включены в реестр расходных обязательств. Соответственно, данный документ должен носить исчерпывающий характер и регулярно обновляться. Реестр расходных обязательств муниципального образования ведется в порядке, установленном местной администрацией. Однако с учетом того, что на региональном уровне составляется сводный реестр по всем муниципальным образованиям субъекта Федерации, форма реестра, судя по всему, должна быть одинаковой хотя бы на уровне отдельных регионов.

На настоящий момент существуют различные предложения по формированию реестра расходных обязательств. Так, один из

вариантов формы реестра содержится в Приказе Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243, другой в

Сборнике модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях, подготовленном Департаментом межбюджетных отношений Минфина России. В первой из названных форм более детально отражается правовое регулирование расходных обязательств, в частности нормативные акты, обеспечивающие введение, установление, финансовое обеспечение и расходование средств на исполнение расходного обязательства. Во втором случае, напротив, большее внимание уделяется отражению объема финансирования расходных обязательств (в отчетном году, текущем году и на среднесрочную перспективу).

В качестве примера приведем форму Реестра расходных обязательств, предусмотренную Модельным муниципальным правовым актом о порядке ведения реестра расходных обязательств муниципального образования, разработанным Департаментом межбюджетных отношений Минфина России (см. таблицу 1.). В отличие от формы, содержащейся в приказе Минфина РФ № 243, в ней нашли отражение не только нормативно правовые акты, но и объемы расходов на финансирование соответствующих расходных обязательств.

Такой подход облегчает формирование бюджета действующих и бюджета принимаемых обязательств, и потому представляется более предпочтительным. Предлагаемая форма реестра включает в себя следующие разделы: наименование вопроса местного значения или государственного полномочия, осуществляемого органами местного самоуправления; наименование главного распорядителя (распорядителя либо получателя) средств местного бюджета;

Муниципальный нормативный правовой акт, договор (соглашение) (наименование и реквизиты, номер статьи, части, пункта, подпункта, абзаца, дата вступления в силу, срок действия); коды бюджетной классификации (по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов функциональной классификации расходов бюджета, код статьи экономической классификации расходов бюджета, код источника внутреннего финансирования дефицита бюджета); форма исполнения расходного обязательства; объем средств на исполнение расходного обязательства:

- всего предусмотрено нормативным правовым актом, договором (соглашением), исполнено на дату представления фрагмента реестра расходных обязательств);

- в т.ч. в отчетном году, текущем году, на три последующих плановых года (прогноз).

**Расходы местного бюджета***Общая характеристика расходов местного бюджета*

Форма реестра расходных обязательств \_\_\_\_\_  
 (наименование муниципального образования),

Фрагмента реестра расходных \_\_\_\_\_  
 (наименование муниципального образования)

Наименование вопроса местного значения (делегированного полномочия)	Наименование главного распорядителя средств местного бюджета	Муниципальный нормативный правовой акт, договор (соглашение)				Коды бюджетной классификации							Форма исполнения расходного обязательства	Объем средств на исполнение расходного обязательства, тыс. руб.								
		Наименование и реквизиты	Номер статьи, части, пункта, подпункта, абзаца	Дата вступления в силу	Срок действия	Р	ПР	ЦСР	Вр	ЭС	ИВ	ФД		Всего		Отчетный год (n1)		Текущий год (n)		Плано- вый год (n+1)	Плано- вый год (n+2)	Плано- вый год (n+3)
													Предусмотрено НПА, договором (соглашением)	Исполнено на дату представления фрагмента реестра	План	Факт	План	Факт на дату представления фрагмента реестра	Прогноз	Прогноз	Прогноз	

Расходные обязательства, исполнение которых предусмотрено решением о бюджете на соответствующий финансовый год, являются бюджетными обязательствами муниципального образования. Бюджетные обязательства определяют направления расходования бюджетных средств.

Поскольку пока отсутствует опыт работы муниципальных образований в новых условиях, оценки расходов могут носить исключительно предварительный характер.

### ***Формы расходов местного бюджета***

Формы расходов местного бюджета определены Бюджетным кодексом РФ. Применительно к бюджету поселения бюджетные расходы могут осуществляться в основном в следующих формах:

- Ассигнования на содержание бюджетных учреждений;
- Средства на оплату товаров, работ и услуг, выполняемых физическими и юридическими лицами по государственным или муниципальным контрактам; Трансферты населению;
- Бюджетные кредиты юридическим лицам;
- Субвенции и субсидии, физическим и юридическим лицам;
- Инвестиции в уставные капиталы действующих или вновь создаваемых юридических лиц;
- Межбюджетные трансферты;
- Средства на обслуживание долговых обязательств, в том числе муниципальных гарантий.

### ***Классификация расходов местного бюджета***

Расходы местного бюджета могут классифицироваться по различным признакам.

Бюджетным кодексом Российской Федерации установлено, что при составлении и исполнении бюджетов используется экономическая и функциональная классификаций бюджетных расходов (они входят в состав бюджетной классификации Российской Федерации), а также ведомственная классификация бюджетных расходов.

Экономическая классификация расходов местного бюджета это группировка расходов по их экономическому содержанию. В зависимости от их экономического содержания, расходы делятся на текущие и капитальные.

Текущие расходы бюджета это часть расходов, обеспечивающая текущее функционирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, бюджетных учреждений, оказание поддержки другим бюджетам и отдельным отраслям экономики в форме

дотаций, субсидий и субвенций на текущее функционирование и т.п. К текущим расходам бюджета относятся, например, оплата труда и начисления на оплату труда, приобретение услуг, социальные выплаты, обслуживание долговых обязательств. Оказание поддержки бюджетам других уровней из бюджетов поселений может быть предусмотрено, если финансирование районных бюджетов частично осуществляется за счет субвенций из бюджетов поселений (когда представительный орган муниципального района формируется из представителей поселений) либо при использовании механизма отрицательного трансферта.

Капитальные расходы бюджета это часть расходов, обеспечивающая инновационную и инвестиционную деятельность. За счет капитальных расходов финансируются капитальный ремонт, капитальное строительство, модернизация оборудования и ряд других направлений расходов, в частности, связанных с приобретением дополнительной муниципальной собственности.

В принятой в настоящее время экономической классификации расходов бюджета группировка расходов осуществляется в зависимости от степени влияния на чистую стоимость активов и включает в себя:

- расходы;
- поступление нефинансовых активов;
- поступление финансовых активов;
- выбытие финансовых активов.

В рамках данной классификации не проводится четкого разделения на текущие и капитальные расходы. Так, в соответствии с данной классификацией, капитальный ремонт зданий и сооружений проходит по подстатье «Услуги по содержанию имущества» статьи «Приобретение услуг», куда включаются также услуги связи, транспортные услуги, коммунальные услуги и т.п. В то же время в подстатью «Увеличение стоимости основных средств», наряду с оплатой приобретения зданий и сооружений, включается также оплата приобретения и изготовления постельного белья, одежды и обмундирования.

Функциональная классификация расходов местного бюджета это группировка расходов бюджета, отражающая направление бюджетных средств на выполнение основных функций местного самоуправления. Функциональная классификация осуществляется по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов. Она содержит 11 разделов и 84 подраздела. К разделам функциональной классификации относятся, например: общегосударственные вопросы; национальная безопасность и правоохранительная деятельность; национальная экономика; жилищно-коммунальное хозяйство; охрана окружающей среды; образование,

культура, кинематография и средства массовой информации; здравоохранение и спорт; социальная политика; межбюджетные трансферты.

Функциональная классификация расходов бюджета поселения включает, соответственно, те разделы и подразделы функциональной классификации, которые соответствуют вопросам местного значения и переданным на уровень поселения отдельным государственным полномочиям, причем расходы на те и другие должны отражаться отдельно. Целевые статьи и виды расходов местных бюджетов устанавливаются решением о бюджете муниципального образования на соответствующий год. Хотя при этом должна быть обеспечена идентичность построения функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации, органы местного самоуправления имеют право дополнять и детализировать утвержденный в федеральном законодательстве перечень целевых статей и видов расходов.

Ведомственная классификация расходов местного бюджета это группировка расходов, отражающая распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям бюджетных средств и фактически объединяющая в единое целое экономическую и функциональную классификацию расходов. Она имеет исключительно важное значение для управления бюджетом муниципального образования, поэтому данная классификация должна составляться даже в том случае, когда в муниципальном образовании существует единственный главный распорядитель бюджетных средств.

### ***Бюджетирование, ориентированное на результат***

При расходовании бюджетных средств неизбежно возникает вопрос: а что, собственно, должно финансироваться за счет бюджета, чтобы средства расходовались эффективно и с пользой? Если посмотреть на отчет об исполнении бюджета, то можно сделать вывод, что финансировались такие статьи, как выплата заработной платы, приобретение материалов и оборудования, оплата коммунальных услуг, капитальный ремонт и т.п., и это действительно так. Однако очевидно, что деятельность органов местного самоуправления состоит не в выплате зарплаты руководителю клуба либо закупке автобусов, а в предоставлении населению бюджетных услуг, в данном случае в сфере культуры и общественного транспорта. Оплата труда руководителя клуба и закупка автобусов просто средства для решения стоящих перед органами местного самоуправления задач.

Эта мысль нашла четкое отражение в Методических рекомендациях Минфина России по регулированию межбюджетных отношений. В них подчеркивается, что органы местного самоуправления несут

ответственность не за финансирование тех или иных муниципальных учреждений, а за весь комплекс мероприятий, имеющий конечной целью предоставление бюджетных услуг, и результаты предоставления бюджетных услуг. Соответственно, мерой эффективности деятельности органов местного самоуправления является качество предоставленных бюджетных услуг, а не своевременность и объемы бюджетного финансирования.

Как же связать финансирование с бюджетными услугами, их объемами и качеством? Здесь нет однозначных ответов. Если бюджет финансирует не деятельность школы либо больницы вне зависимости от того, какие услуги они оказывают, а выделяет средства в расчете на одного ученика, на одного пролеченного больного, здесь уже в определенной мере учитывается результат деятельности.

Если на муниципальном уровне не просто финансируются те или иные учреждения, а принимаются программы, направленные на решение конкретной проблемы, важной для местного сообщества; если в рамках этих программ четко сформулированы цели и показатели, по которым можно отследить полученные результаты это бюджетирование, ориентированное на результат.

*Приведем конкретный пример.* Если в муниципальном образовании разрабатывается программа в области поддержки физической культуры и спорта, то в рамках этой программы не просто должны закупаться мячи либо гимнастические снаряды. Нужно четко определить, какие важные для местного сообщества цели и задачи стоят перед программой, каковы пути их решения и как мы будем оценивать достижение этих целей.

Например, разработка программы привлечения подростков к занятию спортом возможна с целью роста спортивных достижений в данном муниципальном образовании, а возможна с целью снижения подросткового хулиганства и молодежной преступности. В любом случае в рамках данной программы должно быть найдено и, возможно, арендовано либо отремонтировано помещение, где могут проводиться подобные занятия; нанят тренер по видам спорта, популярным у молодежи (например, восточные единоборства); информация об открытии новой спортивной секции должна быть доведена до подростков и т.п.

Однако критерии оценки деятельности в рамках программы, в зависимости от ее целей, будут совершенно различными. В первом случае оцениваться будет рост спортивных достижений, во втором доля подростков, вовлеченных в спортивные занятия, в т.ч. из неблагополучных семей.

Могут приниматься и более комплексные программы. Например, снижение подросткового хулиганства может достигаться мерами по развитию не только физической культуры и спорта, но и культурно-досуговой деятельности, а также улучшением работы милиции общественной безопасности и привлечением общественности к патрулированию улиц в вечернее время. В этом случае в рамках одной программы будут объединены мероприятия, связанные с различными общественными услугами, как финансируемыми из бюджета, так и осуществляемыми на общественных началах, но способствующие достижению единой цели. Однако при этом по каждому направлению в рамках программы должны быть разработаны конкретные меры и критерии оценки их результативности.

Наконец, если для предоставления услуг по благоустройству и озеленению не создается муниципальное предприятие, но на конкурсной основе привлекается подрядчик, с которым заключается договор, фиксирующий оплату за достижение конкретных результатов деятельности это тоже форма ориентации на результат. Только здесь важно, чтобы показатели результатов были четко определенными и отслеживаемыми. Поэтому в договорах, во всяком случае, на первых этапах, лучше не использовать такие важные для населения, но не поддающиеся однозначному толкованию и финансовой оценке показатели, как отсутствие мусора на улицах, чистота в городе и т.п. Лучше использовать более конкретные, хотя и более частные показатели, сколько цветников должно быть разбито, сколько раз в день должен убираться мусор и т.п.

Однако из этого правила есть исключения. Так, своеобразный метод оценки конечных результатов был использован в одном из поселений Челябинской области. Он получил условное название «прогулка в тапочках». В вечернее время после дождя начальник коммунального отдела и электрик в сопровождении депутатов местного совета ходили по селу в тапочках. Качество работы оценивалось по тому, насколько быстро намокали ноги, если не удалось дойти до конца улицы в сухих тапочках, значит, либо улица не отремонтирована, либо освещение не работает.

## Тема 8. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА ПОСЕЛЕНИЯ. НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ

Доходы бюджетов, в т.ч. местного, включают в себя:

- налоговые доходы;
- неналоговые доходы;
- безвозмездные и безвозвратные перечисления.

При этом Бюджетным кодексом к собственным доходам местного бюджета отнесены не только налоговые и неналоговые доходы, но и безвозмездные и безвозвратные перечисления, за исключением субвенций на исполнение отдельных государственных полномочий, т.е. в первую очередь финансовая помощь из бюджета субъекта Федерации. Однако подобный подход в Бюджетном кодексе реализован недостаточно последовательно. Так, ограничения размера дефицита местного бюджета, объема муниципального долга установлены по отношению к объему доходов местного бюджета без учета финансовой помощи.

В рамках данного занятия будут рассмотрены налоговые и неналоговые доходы местного бюджета, безвозмездным и безвозвратным перечислениям посвящено следующее занятие.

### ***Налоговые доходы бюджетов поселений***

*Что нужно знать о налогах в целом*

Налог – это обязательный безвозмездный денежный платеж в бюджетную систему. Каждый налог (а также сбор) характеризуется определенным набором параметров, важнейшими из которых являются:

1. Налогоплательщики, т.е. организации и физические лица, на которых возложена обязанность уплачивать соответствующие налоги. Например, по налогу на имущество физических лиц налогоплательщиками являются физические лица, а по налогу на прибыль – организации.

2. Объект налогообложения – это объект, с наличием которого у налогоплательщика связано возникновение обязанности по уплате налога.

Объектом налогообложения может быть имущество, прибыль, доход и т.п. А применительно к сбору за пользование объектами животного мира, например, объектами обложения, являются представители животного мира – медведи, олени, косули и т.п.

3. Налоговая база представляет собой стоимостную, физическую или иную характеристики объекта налогообложения. Иногда бывает достаточно сложно отделить объект налогообложения от налоговой

базы. Однако на примере некоторых налогов это различие можно легко проиллюстрировать. Так, по налогу на имущество организаций объектом налогообложения является движимое и недвижимое имущество, относящееся к основным средствам, а налоговой базой – среднегодовая стоимость этого имущества.

4. Налоговая ставка – это величина налоговых начислений на единицу налоговой базы. При использовании *пропорциональных налоговых ставок* налоговая ставка устанавливается на одном уровне вне зависимости от величины налоговой базы. Например, Россия относится к немногим странам, где установлена пропорциональная система налогообложения подоходным налогом по ставке 13%. При использовании *прогрессивных налоговых ставок* налоговая ставка возрастает с ростом налоговой базы. Примером может служить регулирование максимальной налоговой ставки применительно к налогу на имущество физических лиц – по нему установлена прогрессивная шкала от 0,1% до 2% в зависимости от стоимости имущества, подлежащего налогообложению.

5. Налоговый период – это период времени, по окончании которого определяется налоговая база и исчисляется сумма налога, подлежащая уплате. По разным налогам этот период составляет календарный год, месяц, квартал.

6. Налоговые льготы – это какие-либо преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками, включая возможность не уплачивать налог либо уплачивать его в меньших размерах. Льготы могут быть установлены как применительно к отдельным категориям налогоплательщиков (например, религиозные организации, организации инвалидов), так и отдельным категориям объектов налогообложения (например, по налогу на имущество организаций – в отношении объектов социально-культурной сферы). Не допускается индивидуальное установление льгот отдельным налогоплательщикам. В российской практике наиболее распространена такая форма льгот, как освобождение от уплаты налога.

7. Порядок исчисления и уплаты налога. В общем случае сумма налога определяется как произведение налоговой базы на налоговую ставку за налоговый период, хотя применительно к каждому налогу могут быть установлены свои особенности. По ряду налогов налогоплательщик рассчитывает сумму налога самостоятельно. Регулированию подлежат также сроки уплаты налога.

### *Общая характеристика налоговых доходов бюджетов поселений*

В бюджеты поселений могут зачисляться налоговые доходы из четырех источников:

- 1) доходы от местных налогов;
- 2) доходы от федеральных налогов и сборов;
- 3) доходы от федеральных и (или) региональных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- 4) доходы, от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, по нормативам отчислений, установленным представительными органами муниципальных районов.

При этом перечень местных налогов и нормативы отчислений от федеральных налогов и сборов непосредственно установлены в федеральном законодательстве. Что касается налоговых доходов, определяемых на региональном и районном уровне, то их установление возможно, но не обязательно.

### ***Доходы от местных налогов***

Местные налоги относятся к тем доходам местного бюджета, на которые местная власть может оказывать наибольшее влияние. В каждом муниципальном образовании местные налоги, предусмотренные федеральным налоговым законодательством, вводятся в действие нормативно-правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Представительные органы могут также определять в порядке и пределах, установленных федеральным законодательством:

- налоговые ставки;
- порядок и сроки уплаты налогов;
- налоговые льготы, основания и порядок их применения.

Органы местного самоуправления не могут вводить местные налоги, не предусмотренные федеральным налоговым законодательством. На настоящий момент законодательством установлено два местных налога – налог на имущество физических лиц и земельный налог. Налоговым законодательством данные налоги закреплены за бюджетами поселений, однако на переходный период до 1 января 2009 г., если законом субъекта Федерации предусмотрено решение вопросов местного значения вновь созданных поселений на уровне муниципального района, местные налоги с территории этих поселений регулируются на районном уровне и зачисляются в районный бюджет.

Разъяснению порядка установления и введения в действие местных налогов посвящено *Письмо Минфина РФ № 03-06-02-02/57 от 3.08.2005.*

Попытаемся охарактеризовать каждый, из местных налогов исходя из рассмотренных выше параметров.

Налог на имущество физических лиц до сих пор регулируется Законом № 2003-1 от 9.12.1991 с учетом внесенных в него изменений и дополнений. Плательщиками данного налога являются физические лица – собственники имущества. Имущество, признаваемое объектами налогообложения, включает жилые дома, квартиры, дачи, гаражи и иные строения, помещения и сооружения. Ранее объектами налогообложения признавались также водно-воздушные транспортные средства, однако они были исключены из данного перечня.

Налоговая база по данному налогу оценивается на основе суммарной инвентаризационной стоимости объектов налогообложения.

Инвентаризационная стоимость - это восстановительная стоимость объекта с учетом износа и динамики роста цен на строительную продукцию, работы и услуги. Оценка инвентаризационной стоимости производится органами технической инвентаризации. Что касается налоговой ставки, то на федеральном уровне регулируется максимальная ставка, установленная в виде прогрессивной шкалы.

Стоимость имущества	Ставка налога
До 300 000 руб.	до 0,1%
От 300 000 до 500 000 руб.	от 0,1 до 0,3% от
Свыше 500 000 руб.	0,3 до 2%

В каждом муниципальном образовании решением представительного органа могут быть установлены свои налоговые ставки, но для каждой из категорий имущества они не могут превышать пределы, закрепленные в федеральном законодательстве.

Законом установлен достаточно широкий перечень льгот по данному налогу. Дополнительные льготы могут устанавливаться органами местного самоуправления и различаться в разных муниципальных образованиях.

Исчисление налога производится налоговыми органами. Уплата налога производится владельцами имущества равными долями в два срока – не позднее 15 сентября и 15 ноября. Законом также достаточно детально регулируется порядок уплаты налога при изменении состава имущества, смене собственника имущества и т.п. Более детально порядок исчисления и уплаты налога на имущество физических лиц

охарактеризован в Инструкции МНС РФ от 02.11.1999 №54 по применению Закона РФ «О налогах на имущество физических лиц».

**Земельный налог.** До 2006 г. плата за землю в Российской Федерации была установлена в твердой сумме с единицы площади земли. Хотя формально земельный налог считался местным, политика налогообложения практически полностью определялась на федеральном уровне. Некоторую дифференциацию ставок применительно к землям сельскохозяйственного назначения могли осуществлять как региональные, так и местные власти, применительно к землям городов и поселков - местные власти. Несмотря на местный характер данного налога, до 2003 года предусматривалось разделение доходов от него между всеми тремя уровнями бюджетной системы. С 2003 г. поступления от данного налога делились в равных долях между бюджетами субъектов Федерации и местными бюджетами.

С 2006 г. механизм обложения земельным налогом претерпевает принципиальные изменения. Новый механизм нашел отражение в 31 главе второй части Налогового кодекса. Изменения в первую очередь связаны с оценкой налоговой базы, которая теперь осуществляется на основе кадастровой стоимости земельных участков. Оценка кадастровой стоимости земель проводится Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости, его территориальными органами и находящимися в их ведении предприятиями и организациями. Кадастровая оценка земель основывается на классификации земель по целевому назначению и виду функционального использования, в соответствии с этими признаками выделяются 14 категорий земель. Оценка земель городских и сельских поселений, садоводческих, огороднических и дачных объединений осуществляется на основании статистического анализа рыночных цен и иной информации об объектах недвижимости. Земли сельскохозяйственного и лесного фонда оцениваются на основе капитализации ренты (дохода). Оценка иных категорий земель осуществляется на основе капитализации ренты или исходя из затрат, необходимых для воспроизводства, сохранения и поддержания ценности их природного потенциала.

Кадастровая оценка является новым для России механизмом, не все детали которого до сих пор отработаны. Особые сложности связаны с недостаточным развитием рынка земли (обычно земля сдается в аренду, причем регулирование ставок во многих случаях носит административный характер). При этом точность оценки в небольших городских и сельских поселениях неизбежно ниже, чем в средних и крупных городах, где стабильно функционирует рынок объектов недвижимости. Недостатком методики оценки является и ориентация

на текущее использование земли, в то время как рыночная стоимость определяется возможностями наиболее эффективного использования земельного участка. Не отработаны механизмы переоценки земли. Тем не менее, переход к кадастровой оценке земли как базы обложения земельным налогом является существенным шагом в направлении учета рыночных факторов в поимущественном налогообложении. В некоторых муниципальных образованиях результаты кадастровой оценки используют и более широко, например, для определения ставок арендной платы за землю.

Что касается налоговой ставки, то законодательством регулируется максимальная ставка налогообложения для различных категорий земельных участков.

<b>Категории земельных участков</b>	<b>Максимальная налоговая ставка</b>
Земли сельскохозяйственного назначения (или в составе зон сельскохозяйственного использования), используемые для сельскохозяйственного производства Земли, занятые жилищным фондом и объектами инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса Земли, предоставленные под жилищное строительство Земли, предоставленные для личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества или животноводства	0,3%
Прочие земельные участки	1,5

Налоговые ставки, устанавливаемые нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований, могут дифференцироваться в зависимости от категорий земель и разрешенного использования земельного участка. Категории земель в соответствии с их целевым назначением определены ст. 7 Земельного кодекса РФ. Разрешенное использование земельного участка определяется в соответствии с зонированием территории.

Необходимо обратить внимание и на специфику определения налогоплательщиков по данному налогу. Если по налогу на имущество физических лиц налогоплательщиками являются собственники имущества, земельным налогом облагаются не только собственники, но и

организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Если же земельные участки находятся у организаций и физических лиц на праве безвозмездного срочного пользования или переданы им по договору аренды, они не подлежат обложению земельным налогом.

Объектом налогообложения являются земельные участки, расположенные на территории муниципального образования. Налоговый кодекс содержит перечень категорий земельных участков, изъятых из оборота либо ограниченных в обороте, которые не являются объектами налогообложения земельным налогом.

Как и по другим налогам, по земельному налогу установлен достаточно широкий перечень федеральных льгот. Наряду с освобождением от уплаты налога, применяется такая форма льготирования, как вычет из налоговой базы для определенных категорий налогоплательщиков. Подобный вычет установлен в размере 10 000 рублей на одного налогоплательщика на территории одного муниципального образования.

Устанавливая порядок и сроки уплаты налогов, муниципалитет может предусмотреть ежеквартальную уплату налога (авансовые платежи в первом, втором и третьем квартале) для организаций и индивидуальных предпринимателей. Для физических лиц, уплачивающих налог на основании налогового уведомления, не может быть установлено более двух авансовых платежей в год. Отдельным категориям налогоплательщиков, возможно, предоставить право не уплачивать авансовые платежи по налогу в течение года. Необходимо учитывать, что изменения в исчислении и уплате земельного налога по-разному скажутся на доходах от этого налога в отдельных поселениях. Не все поселения выиграют от перехода к кадастровой оценке земли. Дополнительные сложности связаны также с тем, что поступления от земельного налога не столь регулярны, как, например, от налога на доходы физических лиц.

Перспектива – местный налог на недвижимость. Во многих странах поимущественные налоги являются значимым источником доходов для местных бюджетов. Однако подходы к установлению данных налогов отличаются от используемых в России. Основных отличий два:

– налогом облагаются не отдельно – земельные участки, отдельно – здания, строения и сооружения, а объекты недвижимости в комплексе, включая землю и все улучшения, которые на ней произведены, к

которым относятся возведенные здания, строения и сооружения, неотделимые от земельного участка;

- налоговая база оценивается исходя из рыночной стоимости объектов недвижимости (в какой-то мере к ней должна приближаться кадастровая стоимость).

Налог на недвижимость как местный налог имеет очевидные преимущества перед многими другими видами налогообложения.

- Этот налог платится непосредственно жителями, тем самым у них появляются стимулы контролировать расходование бюджетных средств и более активно участвовать в решении вопросов местного значения. Местная власть тем самым становится более подконтрольной населению.

- Налоговая база по данному налогу зависит от усилий органов местного самоуправления – чем более развита в поселении коммунальная и социальная инфраструктура, чем лучше экологическая ситуация, тем, при прочих равных условиях, выше стоимость недвижимости, а тем самым и объем налоговых сборов (при неизменной ставке налога). Мигранты, дачники и другие новые либо сезонные жители при этом становятся не просто дополнительным расходным бременем, но источником добавочных доходов.

- Налоговая база по налогу на недвижимость немобильна, земельные участки и здания не могут «убежать», как это случается с налогом на прибыль и некоторыми другими налогами. Это делает доходную базу муниципалитетов более предсказуемой.

Именно налог на недвижимость в ряде стран является основным, а иногда и единственным местным налогом, за счет которого финансируется подавляющая часть муниципальных расходов.

В России эксперимент по введению налога на недвижимость проводился в двух городах - Новгороде и Твери. На настоящий момент обсуждается вариант введения местного налога на недвижимость, который распространялся бы на недвижимость физических лиц. Соответствующий закон принят в первом чтении. Однако конкретные сроки введения налога на недвижимость пока не определены.

Что нужно учитывать при установлении местных налогов. При установлении местных налогов необходимо учитывать не только правовые нормы, регулирующие данные налоги, но и некоторые общие подходы, определяющие эффективность системы налогообложения и ее влияние на развитие муниципального образования.

➤ Необходимо организовывать налоговое администрирование (т.е. работу по обеспечению сбора налогов) наиболее простым способом, избегая сложных схем, требующих больших административных усилий

(например, при расчете льгот). При этом уровень налогообложения должен быть установлен так, чтобы объемы собранного налога существенно превышали расходы на его администрирование (применительно к налогу на имущество физических лиц, например, это условие, выполнялось не всегда). Однако на настоящий момент администрирование местных налогов осуществляется федеральной налоговой службой, и поселения соответствующих расходов не несут.

➤ При введении налога возникает соблазн установить его таким образом, чтобы было выгодно делать то, что органы местного самоуправления считают полезным для муниципального образования, и не делать то, что они считают вредным. Однако использовать налоги подобным образом нужно весьма осторожно, поскольку непредвиденные последствия подобных действий могут быть весьма негативными. В качестве примера можно привести опыт Японии, которая в начале 1990-х годов существенно повысила земельный налог для борьбы со спекуляцией землей (более высокое налогообложение при прочих равных условиях снижает стоимость земли). Результатом этого стал застой на рынке недвижимости, что, числе других причин, способствовало возникновению одного из серьезнейших экономических кризисов в истории страны. В то же время нельзя не учитывать влияния тех или иных подходов к налогообложению на деятельность экономических субъектов. Так, например, более высокое налогообложение зданий и сооружений по сравнению с землей приводит при прочих равных условиях к снижению плотности застройки, тогда как если используется только налогообложение земли, плотность застройки повышается.

➤ Налог должен быть справедливым, то есть не приводить к перекладыванию налогового бремени с богатых на бедных. С этой точки зрения налогообложение на основе рыночной стоимости имущества считается более справедливым, чем на основе административно определяемых оценок. Широкая система налоговых льгот также снижает справедливость налогообложения.

### ***Доходы от федеральных налогов и сборов***

За поселением закреплено лишь два вида отчислений от федеральных налогов:

- 10% налога на доходы физических лиц;
- 30% единого сельскохозяйственного налога.

Налог на доходы физических лиц является одним из основных федеральных налогов. Хотя, как видно уже из названия налога, его плательщиками в законодательстве признаются физические лица, в

большинстве случаев налог исчисляется и уплачивается в бюджет работодателями физических лиц (т.н. налоговыми агентами) со всей суммы доходов физических лиц, источником которых они являются. Соответственно, объем налога зависит в первую очередь от числа работающих на предприятиях и в организациях, находящихся на территории муниципального образования, и уровня оплаты их труда.

Единый сельскохозяйственный налог – это специальный режим налогообложения, на который по собственному желанию могут перейти сельскохозяйственные товаропроизводители, у которых доля дохода от произведенной ими сельскохозяйственной продукции составляет не менее 70% общего объема дохода от реализации товаров (работ, услуг) и которые не производят подакцизных товаров и не имеют филиалов и представительств.

Тем самым объем доходов по данному налогу зависит от того, выберут ли сельскохозяйственные товаропроизводители, расположенные на территории муниципального образования, общий либо специальный режим налогообложения.

Почему нормативы отчислений от федеральных налогов установлены на таком низком уровне. При разработке поправок в Налоговый и Бюджетный кодексы в ходе муниципальной реформы широкое распространение получило представление, что за счет закрепленных доходных источников муниципальные образования будут способны покрывать подавляющую часть своих расходов.

Однако установленные нормативы отчислений от федеральных налогов для большинства поселений позволяют профинансировать лишь небольшую их расходных обязательств. Тем самым возникает вопрос, почему федерация «поскупилась» и не установила нормативы отчислений на более высоком уровне.

При ответе на этот вопрос необходимо учитывать, что налоговая база в России распределена между муниципальными образованиями чрезвычайно неравномерно. Если же нормативы отчислений устанавливаются едиными для всей страны, необходимо в первую очередь оценивать, сколько средств за счет этих источников смогут получить поселения с наиболее развитой налоговой базой. Ведь если установить подобные нормативы исходя из ситуации «среднего» муниципалитета, часть наиболее «богатых» поселений получит существенные дополнительные доходы, что уменьшит ресурсы для финансовой помощи наиболее «бедным» поселениям. Поэтому в реально существующих условиях на федеральном уровне в принципе невозможно установить такие нормативы отчислений, которые бы обеспечивали

существенную долю доходов основному массиву муниципальных образований.

Почему подоходный налог выплачивается по месту работы, а не по месту жительства. В ходе муниципальной реформы неоднократно поднимался вопрос о том, что, поскольку муниципальные услуги оказываются в первую очередь гражданам, проживающим на территории муниципального образования, подоходный налог также должен зачисляться в бюджет не по месту работы, а по месту проживания налогоплательщика. Подобный подход, действительно, мог бы способствовать решению финансовых проблем в некоторых муниципальных образованиях. Однако такой вариант имеет как свои плюсы, так и минусы.

Необходимо учитывать, что подобные изменения существенно усложнят администрирование подоходного налога, а, как уже указывалось выше, простота администрирования является одним из существенных условий эффективного налогообложения. Против рассматриваемых изменений есть и другие аргументы. Так, муниципальное образование оказывает услуги не только проживающим, но и работающим на его территории даже в том случае, когда они там не проживают (например, в части местных дорог, услуг культуры и т.п.). Кроме того, подоходный налог на настоящий момент - это практически единственный доходный источник, который заинтересовывает органы местного самоуправления создавать благоприятные условия для экономической активности на своей территории, привлекать инвесторов.

### ***Установление налоговых отчислений на уровне субъекта Федерации и муниципального района***

Дополнительные налоговые отчисления в бюджеты поселений могут быть установлены на уровне субъекта РФ либо на уровне муниципального района.

При этом должны соблюдаться следующие условия.

- Отчисления могут устанавливаться от федеральных и региональных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет субъекта Федерации; от федеральных, региональных и местных налогов и сборов; налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджет муниципального района.

- Отчисления не могут устанавливаться законом (решением) о бюджете либо другим документом, имеющим ограниченный срок действия.

- Нормативы отчислений должны быть едиными, соответственно, для всех поселений, расположенных на территории субъекта Федерации либо муниципального района.

Наиболее предпочтительно в подобных случаях, если позволяют экономические условия, устанавливать нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц и от налога на имущество организаций.

### ***Неналоговые доходы бюджетов поселений***

Согласно Бюджетному кодексу, к неналоговым доходам относятся:

- доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- доходы от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями;
- доходы от продажи муниципального имущества;
- штрафы и иные суммы принудительного изъятия;
- иные неналоговые доходы.

Доходы от муниципального имущества в первую очередь связаны с получением арендной платы за сдачу муниципального имущества в аренду, а также части прибыли муниципальных предприятий либо дохода от участия муниципального образования в капитале частных предприятий.

Доходы от сдачи в аренду муниципального имущества, а также воздействие арендных отношений на развитие муниципального образования во многом зависят от того, как эти отношения организованы. Здесь необходимо исходить из следующих подходов:

- Методика расчета арендной платы должна быть четкой и понятной. Целесообразно утверждение данной методики представительным органом муниципального образования и обеспечение ее доступности для населения и бизнеса.

- Нет необходимости, как это принято во многих муниципалитетах, существенно дифференцировать арендную плату в зависимости от вида деятельности или целевого назначения имущества. Целесообразно установить два уровня арендной платы: для подавляющего большинства арендаторов – на уровне рыночной; для ограниченного круга организаций, выполняющих социально-значимые функции – на уровне ниже рыночной (льготный уровень).

- Отбор организаций для заключения договора аренды по возможности должен производиться на конкурсной основе.

Необходимо отметить, что Закон 131-ФЗ, жестко регулируя состав муниципального имущества, накладывает существенные ограничения

на данный вид доходов. В то же время необходимость избавиться до 1 января 2009 г. от муниципального имущества, не предусмотренного включенным в закон перечнем, может привести к временному повышению доходов от приватизации. Однако в перспективе данные действия вряд ли окажут позитивное влияние на доходную базу местного бюджета, поскольку налог с бывшего муниципального имущества, купленного предприятиями и организациями, либо налог на имущество с приватизированных предприятий и организаций будет поступать в региональный бюджет (в соответствии с законодательством, налог на имущество организаций – это региональный налог).

В соответствии с Бюджетным кодексом, бюджеты поселений до разграничения государственной собственности на землю также полностью поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах поселений и предназначенных для целей жилищного строительства.

Доходы от предпринимательской деятельности бюджетных учреждений, хотя и рассматриваются как доходы бюджета, должны в полном объеме учитываться в смете доходов и расходов бюджетного учреждения, получившего доходы. В доходах соответствующего бюджета они отражаются как доходы от использования муниципального имущества, либо как доходы от оказания платных услуг.

Средства самообложения граждан также относятся к неналоговым доходам бюджета (хотя по своей экономической природе они носят налоговый характер). В соответствии с Законом 131-ФЗ, под средствами самообложения понимаются разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, льготы в виде уменьшения размера платежа могут устанавливаться не более чем для 30% от общего числа жителей. И вопросы введения самообложения граждан, и вопросы использования полученных в результате самообложения средств решаются на местном референдуме (для поселений с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек – на сходе граждан).

Неналоговые доходы для многих городских и сельских поселений являются существенным источником пополнения доходов бюджета.

Соответственно, в каждом поселении необходимо установить четкое правовое регулирование этих видов доходов, принять соответствующие нормативные правовые акты (Положение о порядке отчисления части прибыли муниципальными предприятиями в местный бюджет, Положение о самообложении граждан и т.п.) и организовать эффективную систему администрирования и учета неналоговых доходов.

## Тема 9. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ

### *Общая характеристика системы межбюджетных трансфертов в РФ*

Основа системы межбюджетных трансфертов в РФ закладывается в Бюджетном Кодексе РФ. Межбюджетными трансфертами называются средства одного бюджета бюджетной системы Российской Федерации, перечисляемые другому бюджету бюджетной системы Российской Федерации. Межбюджетные трансферты в РФ могут предоставляться в различных формах из бюджетов всех уровней.

Основными формами межбюджетных трансфертов являются:

Дотации – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основе. Дотации являются нецелевыми трансфертами и входят в состав собственных доходов бюджетов, т.е. могут расходоваться их получателями на финансирование любых бюджетных расходов. Как правило, дотации выделяются из фондов финансовой поддержки в целях выравнивания уровня бюджетной обеспеченности. Пример: дотация муниципальным районам из Регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов), которая распределяется по установленной субъектом РФ формуле между муниципальными районами, уровень расчетной бюджетной обеспеченности которых не превышает заданного критерия и/или на подушевой основе.

Субвенции – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов. Субвенции являются целевыми трансфертами и могут расходоваться только на финансирование установленных расходов. За нецелевое использование субвенций применяются санкции. Как правило, субвенции выделяются из фондов компенсаций при передаче полномочий с одного уровня на другой. Субвенции из фондов компенсаций не являются финансовой помощью бюджету другого уровня, так как выделяются на финансирование не «собственных», а «делегированных» полномочий. Кроме того, в федеральном законодательстве предусмотрен ряд случаев (о которых речь пойдет в следующих разделах), когда предусмотрено перечисление субвенций от одного уровня бюджетной системы другому без образования фондов компенсаций.

Пример: субвенция бюджетам поселений из Регионального фонда компенсаций на предоставление адресных жилищных субсидий.

Субсидии – бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на условиях долевого финансирования целевых расходов. Субсидия (как и субвенция) является целевым трансфертом, но, в отличие от субвенции, как правило, выделяется из уровня бюджетной системы на софинансирование собственных полномочий другого уровня, а не при передаче («делегировании») полномочий.

В большинстве случаев субсидии выделяются из фондов софинансирования социальных расходов для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов региональных или местных бюджетов, а также из фондов муниципального развития на финансирование капитальных расходов. Пример: субсидия бюджетам муниципальных районов из Регионального фонда софинансирования социальных расходов на выполнение полномочия по организации дошкольного образования.

Бюджетные кредиты – форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств другому бюджету на возвратной и возмездной основах. Предоставляются на срок не более 1 года на возмездной и возвратной основе и, как правило, направляются на финансирование кассовых разрывов.

Иные безвозмездные и безвозвратные перечисления – федеральным и региональным законодательством, нормативно-правовыми актами местных представительных органов могут предусматриваться другие формы межбюджетных трансфертов. В некоторых случаях на объем таких перечислений законодательством накладываются ограничения. Пример: предоставление местным бюджетам «иных дотаций и субсидий» из регионального бюджета (помимо дотаций из региональных фондов финансовой поддержки и субсидий из фондов муниципального развития и софинансирования социальных расходов) допускается в объеме не более 10% от общего объема финансовой помощи местным бюджетам.

Основной учет всех межбюджетных трансфертов проходит по разделу 11 функциональной классификации расходов или по разделу «Внутренние обороты» (для консолидированных отчетов).

Для определения общего объема и распределения указанных видов трансфертов в составе федерального, регионального и местных бюджетов создаются различные фонды. Основными фондами являются: фонды финансовой поддержки, фонды компенсаций, фонды софинансирования социальных расходов, фонды регионального и муниципального развития.

В следующих разделах рассматривается порядок определения общего объема и распределения основных видов межбюджетных трансфертов, которые поступают в бюджеты поселений или подлежат перечислению из бюджетов поселений.

### ***Дотации на финансовое выравнивание поселений***

#### **Основные методы распределения дотаций на выравнивание.**

Дотации на финансовое выравнивание поселений являются нецелевыми и включаются в состав собственных доходов поселений. Данные дотации направлены на выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения. Дотации на финансовое выравнивание поселений могут предоставляться поселениями или на подушевой основе, или на основе оценки доходных возможностей и расходных потребностей (бюджетной обеспеченности) поселений.

#### **Подушевое распределение дотаций**

Размер подушевой дотации определяется для каждого поселения субъекта Российской Федерации, имеющего право на получение дотации, исходя из численности жителей поселения в расчете на одного жителя.

*Подушевая дотация = общий объем распределяемых средств / численность всего населения.*

В то же время при распределении данных дотаций могут учитываться так называемые факторы удорожания единицы бюджетной услуги (которые будут подробно рассмотрены чуть ниже). Факторы удорожания целесообразно учитывать только в том случае, если действительно существуют серьезные различия в стоимости предоставления единицы бюджетной услуги в поселениях. Фактор удорожания можно рассчитать по формуле:

$$\text{Куд(пос)} = [\text{К1(пос)} * \dots * \text{Кп(пос.)} / \text{Н(пос.)}] /$$
$$/ [\text{Упо всем поселениям} (\text{К1(пос)} * \dots * \text{Кп(пос.)}) / \text{УН(пос.)}],$$

где

- Куд(пос.) – итоговое значения факторов удорожания отдельного поселения;
- К1(пос.), ..., Кп(пос.) – отдельные факторы удорожания в отдельном поселении;
- Н(пос.) – численность постоянного населения отдельного поселения.

В такой ситуации общий объем дотации поселению рассчитывается по формуле:

*Общий объем дотации поселению = подушевая дотация \* численность населения поселения \* Куд(пос).*

Как правило, факторы удорожания не используются при распределении подушевых дотаций, а применяются при выравнивании поселений на основе бюджетной обеспеченности поселений.

Пример: Регион состоит из 3 поселений, в которых проживает 100 человек (50, 30 и 20, соответственно). Объем фонда составляет 1000 руб. В первом поселении тариф на ЖКУ для бюджетных учреждений составляет 1 руб., во втором 1,1 руб., в третьем 0,9 руб. Если дотация распределяется без учета факторов удорожания, то подушевая дотация составит: 1000 руб./100 человек = 10 руб. на одного жителя, или 500 руб., 300 руб. и 200 руб., соответственно первому, второму и третьему поселению.

Если в качестве фактора удорожания используется тариф ЖКУ, то итоговый коэффициент удорожания второго поселения  $K_2 = [(30 \text{ чел.} * 1,1 \text{ руб.}) / 30 \text{ чел.}] / [(50 \text{ чел.} * 1 \text{ руб.} + 30 \text{ чел.} * 1,1 \text{ руб.} + 20 \text{ чел.} * 0,9 \text{ руб.}) / 100 \text{ чел.}] = 1,089$ . Аналогичные значения для первого и третьего поселений составят  $K_1 = 0,990$  и  $K_3 = 0,891$ . Общий объем дотации второму поселению составит 10 руб. \* 30 чел. \* 1,089 = 326,7 руб. Аналогичные значения для первого и третьего поселений составят 495 рублей и 178,3 рублей.

### **Распределение дотаций на основе бюджетной обеспеченности**

Согласно Бюджетному кодексу дотации на выравнивание поселений, определяемые на основе бюджетной обеспеченности, предоставляются тем поселениям, расчетная бюджетная обеспеченность которых не превышает уровень, установленный в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности поселений.

Ключевым звеном при распределении таких дотаций выступает расчетная бюджетная обеспеченность поселений. Федеральным законодательством устанавливается, что расчетная бюджетная обеспеченность поселений определяется соотношением налоговых доходов на одного жителя, которые могут быть получены бюджетом поселения исходя из налоговой базы (налогового потенциала), и аналогичного показателя в среднем по поселениям данного муниципального района с учетом различий в структуре населения, социально-экономических, климатических, географических и иных объективных факторах и условиях, влияющих на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Другими словами, бюджетная

обеспеченность определяется соотношением индекса налогового потенциала поселения и индексом его расходных потребностей (индексом бюджетных расходов) в расчете на душу населения. В конце данного раздела будут обсуждены варианты оценки индекса налогового потенциала (ИНП) и индекса бюджетных расходов (ИБР) поселений.

Бюджетная обеспеченность является индексом, который показывает, насколько соотношение подушевых доходных возможностей и расходных потребностей данного поселения выше или ниже среднего уровня по муниципальному району.

$BO = \text{ИНП} / \text{ИБР}$ , где

BO – бюджетная обеспеченность поселения,

ИНП – индекс налогового потенциала поселения (в расчете на одного жителя),

ИБР – индекс бюджетных расходов поселения (в расчете на одного жителя).

Средняя бюджетная обеспеченность равна 1. Чем выше индекс налогового потенциала, тем выше доходные возможности поселения и тем выше его бюджетная обеспеченность по сравнению со средней. Чем выше индекс бюджетных расходов, тем выше объективная потребность поселения в бюджетных расходах, тем относительно «дешевле» стоит каждый рубль налогового потенциала и, следовательно, тем ниже бюджетная обеспеченность поселения по отношению к средней.

Пример:

Индекс налогового потенциала (ИНП) двух поселений муниципального района одинаков и составляет 1,1. При этом у первого поселения индекс бюджетных расходов (ИБР) составляет 0,8 (т.е. для предоставления среднего по муниципальному району уровня услуг поселению объективно требуется расходовать на 20% меньше средств в расчете на одного жителя по сравнению со средним уровнем расходов), а у второго поселения ИБР составляет 1,2 (и ему, соответственно, требуется расходовать на 20% больше средств в расчете на одного жителя по сравнению со средним уровнем). Таким образом, бюджетная обеспеченность каждого из поселений составит:

$BO1 = 1,1 / 0,8 = 1,375$  (т.е. данное поселение является на 37,5% более обеспеченным по сравнению со средним поселением, хотя его доходные возможности были всего на 10% выше средних),

$BO2 = 1,1 / 1,2 = 0,917$  (т.е. данное поселение является на 8,3% менее обеспеченным по сравнению со средним поселением, хотя его доходные возможности также были на 10% выше средних).

Необходимо отметить, что использование при определении уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений показателей

фактических доходов и расходов за отчетный период и (или) показателей прогнозируемых доходов и расходов отдельных поселений не допускается. Оно разрешено лишь на переходный период (2006-2008 годы).

На основе бюджетной обеспеченности устанавливается метод распределения дотации. Как правило, дотации распределяются между поселениями, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает законодательно установленного регионом или районом критерия выравнивания (например, среднего уровня бюджетной обеспеченности поселений или уровня бюджетной обеспеченности, соответствующего средним расходным потребностям). При этом используются методы пропорционального выравнивания (при котором для каждого поселения дотация покрывает фиксированную долю разрыва между установленным критерием выравнивания и уровнем бюджетной обеспеченности поселения) или выравнивания беднейших (с помощью дотаций бюджетная обеспеченность поселений доводится до одного уровня, установленного в качестве критерия выравнивания), а также их сочетания.

При пропорциональном выравнивании каждое поселение, бюджетная обеспеченность которого ниже установленного критерия выравнивания, получает одинаковую долю от разницы между своей бюджетной обеспеченностью и критерием выравнивания.

При выравнивании беднейших все поселения с бюджетной обеспеченностью ниже установленного уровня бюджетной обеспеченности, получают средства для полного покрытия разницы между своей бюджетной обеспеченностью и установленным уровнем.

Указанные два метода могут использоваться и в комбинации: беднейшие выравниваются до единого уровня, а остальные – на основе пропорционального выравнивания.

Федеральное законодательство устанавливает, что уровень расчетной бюджетной обеспеченности поселения с учетом дотаций, определенных на основе выравнивания бюджетной обеспеченности, не может превышать уровень расчетной бюджетной обеспеченности с учетом дотаций иного поселения, входящего в состав данного муниципального района, которое до распределения указанных дотаций имело более высокий уровень расчетной бюджетной обеспеченности. Другими словами, порядок следования поселений по уровню бюджетной обеспеченности после выравнивания должен остаться таким же, как и до выравнивания: более обеспеченное поселение после выравнивания не может стать «беднее» соседнего поселения.

Расчетные налоговые доходы (налоговый потенциал) являются оценкой доходов, которые могут быть собраны в бюджет поселения из налоговых источников, закрепленных за бюджетом поселения. При расчете этой величины следует использовать показатели, объективно характеризующие возможности поселения получать налоговые доходы с закрепленной за ним налоговой базы, а не данные о фактических доходах за отчетный период. Использование данных о фактических доходах при расчете бюджетной обеспеченности приводит к снижению у поселений стимулов по мобилизации доходов, поскольку уменьшение доходов от налоговых источников (если они учитываются в расчетных налоговых доходах) будет компенсировано увеличением финансовой помощи в предстоящем году. И наоборот, увеличение фактически полученных налоговых доходов местного бюджета приведет к симметричному снижению объема финансовой поддержки, т.е., в конечном итоге, к отсутствию прироста собственных доходов.

Одним из методов расчета налогового потенциала является оценка по косвенным показателям налоговой базы в разрезе поселений и видов налогов. Например, для земельного налога, в качестве такого показателя можно было бы использовать кадастровую стоимость земли (возможно, с корректировкой на федеральные и региональные льготы для отдельных категорий налогоплательщиков и земель), для налога на доходы физических лиц – доходы населения или объем фонда оплаты труда, для налогов на малый бизнес – объем товарооборота (подробнее с рекомендуемыми показателями налоговых баз можно ознакомиться в Методических рекомендациях Минфина РФ субъектам РФ и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений).

Налоговый потенциал по видам налогов оценивается исходя из предположения, что с единицы налоговой базы в бюджет каждого поселения должен поступать один и тот же объем доходов, т.е. что имеющаяся на территории поселения налоговая база используется со средней (по району) эффективностью.

$$\text{НП (поселения)} = (\text{НБ(поселения)} * \text{ПД} * \text{Норматив}) / \text{НБ}, \text{ где}$$

НП (поселения) – налоговый потенциал отдельного поселения по определенному налогу,

НБ (поселения) – налоговая база по определенному налогу отдельного поселения в прогнозном (или отчетном) году,

ПД – суммарный по всем поселениям муниципального района прогноз поступлений определенного налога в консолидированный бюджет субъекта РФ (контингент налога с территории всех поселений данного муниципального района),

Норматив – норматив отчисления по определенному налогу в бюджеты поселений.

Налоговый потенциал по всем налогам рассчитывается путем суммирования налоговых потенциалов по отдельным видам налогов. Индекс налогового потенциала поселения рассчитывается путем деления налогового потенциала данного поселения на средний налоговый потенциал всех поселений в подушевом выражении.

$$\text{ИНП(пос)} = [\text{НП(пос)} / \text{Население(пос)}] / [\text{Прогноз (общий)} / \text{Население(общее)}]$$

Пример: В трех поселениях проживает 45, 35 и 20 человек, соответственно. Прогноз поступлений по земельному налогу составляет 1000 руб. Кадастровая стоимость земель у трех поселений одинакова и составляет 100 000 руб. Налоговый потенциал, оцененный по базам налогообложения каждого поселения, составит  $\text{НП(пос)} = 1000 * (100000 / 300000) = 333,3$  руб. Тогда:

$$\text{ИНП1} = (333,3 \text{ руб./}45 \text{ чел.}) / (1000 \text{ руб./}100 \text{ чел.}) = 0,74$$

$$\text{ИНП2} = (333,3 \text{ руб./}35 \text{ чел.}) / (1000 \text{ руб./}100 \text{ чел.}) = 0,95$$

$$\text{ИНП3} = (333,3 \text{ руб./}20 \text{ чел.}) / (1000 \text{ руб./}100 \text{ чел.}) = 1,67$$

### ***Методы оценки индекса бюджетных расходов поселений***

Расходные потребности регионов не следует оценивать в привязке к имеющейся у них сети бюджетных учреждений, поскольку это ставит жителей разных поселений в неравное положение. Жители не должны иметь преимуществ по объему бюджетных средств, получаемых их поселением в качестве финансовой помощи из вышестоящего бюджета, только потому, что на территории поселения имеется больше объектов социальной инфраструктуры. Скорее наоборот, жители поселений, лишенных социальной инфраструктуры, должны иметь право претендовать на дополнительные финансовые средства, которые позволят им получить доступ к равноценным услугам, предоставляемым на соседней территории. Поэтому оценку расходных потребностей необходимо производить исходя из численности потребителей бюджетных услуг. Хотя численность населения - это один из важнейших факторов, определяющих объективный уровень расходных потребностей поселений, он является далеко не единственным. Кроме численности населения, объем расходных потребностей зависит также от характера разграничения расходных полномочий, уровня цен, факторов, влияющих на объем предоставляемых бюджетных услуг, возрастной структуры населения, характера расселения жителей по территории. Все эти факторы можно назвать «факторами удорожания единицы бюджетной услуги».

В целом ИБР должен показывать, насколько больше (меньше) бюджетных средств на душу населения по сравнению со средним для всех поселений (расположенных в границах соответствующего муниципального района) уровнем необходимо затратить в данном поселении для реализации закрепленных за ним полномочий по предоставлению бюджетных услуг с учетом ценовых факторов.

$$\text{ИБР(пос)} = [\text{П(пос.)} * \text{К1(пос.)} * \dots * \text{Кп(пос.)} / \text{Н(пос.)}] /$$

$$/ [\text{Упо всем поселениям}) (\text{П(пос.)} * \text{К1(пос.)} * \dots * \text{Кп(пос.)}) /$$

$$/ \text{УН(пос.)}]$$

- где ИБР(пос.) – индекс бюджетных расходов отдельного поселения по определенному виду расходов;
- П(пос.) – численность потребителей бюджетных услуг отдельного поселения по определенному виду расходов;
- К1(пос.), ..., Кп(пос.) – коэффициенты удорожания стоимости предоставления бюджетных услуг, отражающие факторы, влияющие на стоимость предоставляемых бюджетных услуг по определенному виду расходов в расчете на одного жителя в отдельном поселении;
- Н(пос.) – численность постоянного населения отдельного поселения, входящего в состав данного муниципального района.

Общий ИБР рассчитывается как средневзвешенная (по весу каждого вида расходов в общем объеме расходов всех поселений) величина ИБР по отдельным видам расходов.

Пример: В трех поселениях проживает 45, 35 и 20 человек, соответственно. Для расходов по организации библиотечного обслуживания населения принято решение считать потребителями услуги все население. Тарифы на ЖКУ для бюджетных учреждений, которые учитываются в качестве факторов удорожания, составляют 1, 1,2 и 0,9 руб., соответственно, в каждом из трех поселений.

$$\text{ИБР1} = [(45 \text{ чел.} * 1 \text{ руб.}) / 45 \text{ чел.}] / [(45*1 + 35*1,2 + 20*0,9)/100] = 0,95.$$

$$\text{ИБР2} = [(35 \text{ чел.} * 1,2 \text{ руб.}) / 35 \text{ чел.}] / [(45*1 + 35*1,2 + 20*0,9)/100] = 1,14.$$

$$\text{ИБР3} = [(20 \text{ чел.} * 0,9 \text{ руб.}) / 20 \text{ чел.}] / [(45*1 + 35*1,2 + 20*0,9)/100] = 0,86.$$

Таким образом, первому поселению объективно требуется на 5% меньше средств на предоставление указанных услуг в расчете на одного

жителя, чем в среднем по всем поселениям, второму поселению – на 14% больше, третьему – на 14% меньше.

Для реализации описанных выше механизмов выравнивания поселений в составе бюджета субъекта РФ создается Региональный фонд финансовой поддержки поселений, а в составе бюджета муниципального района может создаваться Районный фонд финансовой поддержки поселений.

### **Региональный фонд финансовой поддержки поселений.**

Для выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению их полномочий по решению вопросов местного значения в составе бюджета субъекта Российской Федерации образуется региональный фонд финансовой поддержки поселений.

Порядок образования данного фонда и методика распределения дотаций из него утверждается законом субъекта Российской Федерации (с неограниченным сроком действия). Бюджетный кодекс устанавливает, что дотации из данного фонда должны распределяться между поселениями на подушевой основе.

Объем регионального фонда финансовой поддержки поселений и размеры дотаций отдельным поселениям утверждаются законом субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

Очень важным положением федерального законодательства является то, что право на получение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений имеют все городские поселения и сельские поселения субъекта Российской Федерации, за исключением только тех городских и сельских поселений, которые перечисляют «отрицательные трансферты» в региональный бюджет. Наравне с поселениями, входящими в состав территории муниципальных районов, городские округа также имеют право на получение дотаций из этого фонда.

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации дотации из регионального фонда финансовой поддержки поселений могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты поселений от налога на доходы физических лиц.

Изменение дополнительных нормативов отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений в течение финансового года не допускается. Важно, что средства, полученные поселением по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы

физических лиц сверх объема расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений, изъятию в бюджет субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат. Аналогично, потери бюджета поселения в связи с получением средств по дополнительному нормативу отчислений от налога на доходы физических лиц в объеме ниже расчетной дотации (части расчетной дотации) из регионального фонда финансовой поддержки поселений компенсации из бюджета субъекта РФ и (или) учету при последующем распределении финансовой помощи местным бюджетам не подлежат.

Федеральное законодательство предусматривает, что законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ. В таком случае региональный фонд финансовой поддержки поселений в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, входящим в состав территории муниципальных районов, не образуется, дотации, подлежащие перечислению в бюджеты поселений, входящих в состав территории муниципальных районов, включаются в состав регионального фонда компенсаций и распределяются между бюджетами муниципальных районов исходя из численности жителей в расчете на одного жителя в соответствии с единой методикой. Далее эта часть дотаций распределяется муниципальным районом между поселениями также на подушевой основе. Из этого следует, что региональный фонд финансовой поддержки поселений должен создаваться в части, касающейся предоставления дотаций поселениям, не входящим в состав территории муниципальных районов, т.е. городским округам.

Субвенции, полученные бюджетом муниципального района на исполнение полномочий по расчету и предоставлению дотаций поселениям за счет средств бюджетов субъектов РФ, направляются в районный фонд финансовой поддержки поселений.

Распределение дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений между поселениями и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц в бюджеты поселений утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год. В случае наделения представительных органов муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по расчету и предоставлению дотаций из регионального фонда финансовой поддержки поселений распределение указанных дотаций

между поселениями соответствующего района и (или) заменяющие их дополнительные нормативы отчислений от налога на доходы физических лиц утверждаются решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год. При этом методика распределения дотаций и установления дополнительных нормативов отчислений устанавливается субъектом РФ.

### **Районные фонды финансовой поддержки поселений**

Финансовая помощь из бюджета муниципального района бюджетам поселений, входящих в состав данного муниципального района, может предоставляться в форме дотаций из районного фонда финансовой поддержки поселений и иных дотаций и субсидий в соответствии с нормативными правовыми актами представительного органа муниципального района, принимаемыми в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса РФ и соответствующими им законами субъекта Российской Федерации.

Районные фонды финансовой поддержки могут образовываться в составе бюджетов муниципальных районов за счет следствия Регионального фонда компенсаций (в случае передачи муниципальным районам полномочий по выравниванию поселений за счет средств субъекта РФ, который был подробно описан выше), а также за счет собственных средств муниципальных районов.

Бюджетный кодекс устанавливает, что районные фонды финансовой поддержки поселений (в части, образованной за счет собственных средств муниципальных районов) *могут* образовываться в целях дополнительного по отношению к дотациям из регионального фонда финансовой поддержки поселений выравнивания финансовых возможностей органов местного самоуправления поселений по осуществлению своих полномочий по вопросам местного значения. Здесь необходимо обратить внимание на то, что фонды в части финансирования за счет собственных средств *могут*, но *не обязаны* образовываться в составе бюджетов муниципальных районов.

Порядок образования районных фондов финансовой поддержки поселений и распределения дотаций из них устанавливается законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства. Во многих субъектах РФ муниципальным районам не вменяется в обязанности образование таких фондов. Районы самостоятельно принимают решение об образовании фондов финансовой поддержки поселений за счет собственных средств. Объем районного фонда финансовой поддержки поселений

утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год. Распределение дотаций из районных фондов финансовой поддержки поселений между поселениями утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Как уже указывалось выше, районный фонд финансовой поддержки поселений в части, образованной за счет средств субъекта РФ, распределяется между поселениями на подушевой основе. Районный фонд финансовой поддержки поселений в части, образованной за счет собственных доходов муниципального района, распределяется на основе расчетной бюджетной обеспеченности.

### ***Субвенции на осуществление государственных полномочий***

Для передачи субвенций в целях финансового обеспечения исполнения органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий в составе бюджета субъекта РФ образуется региональный фонд компенсаций. Он образуется за счет субвенций из Федерального фонда компенсаций на осуществление органами местного самоуправления отдельных полномочий федеральных органов государственной власти (для поселений это могут быть субвенции на оплату жилья и коммунальных услуг по «федеральным» категориям льготников, полномочие по регистрацию актов гражданского состояния), а также за счет собственных доходов регионального бюджета в объеме, необходимом для осуществления органами местного самоуправления отдельных полномочий органов государственной власти субъекта РФ (для поселений это может быть предоставление гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг).

Субвенции из регионального фонда компенсаций распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями федерального законодательства, между всеми муниципальными образованиями субъекта РФ, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих бюджетных услуг, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, другим показателям с учетом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объем выплат). Очень важно, что использование при распределении субвенций из региональных фондов

компенсаций показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается. В части, касающейся распределения субвенций, предоставляемых из Федерального фонда компенсаций, указанные методики должны соответствовать требованиям федерального законодательства. Более подробно с рекомендациями по определению объема субвенций можно ознакомиться в Методических рекомендациях Минфина РФ, а также в законодательстве ряда субъектов РФ.

В случае наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления поселений законом субъекта РФ органы местного самоуправления муниципальных районов могут быть наделены полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений. Методику расчета и предоставлений субвенций в этом случае определяет субъект РФ. Распределение субвенций из регионального фонда компенсаций утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год по каждому муниципальному образованию и виду субвенции. А в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по расчету и предоставлению субвенций бюджетам поселений распределение указанных субвенций между бюджетами поселений утверждается решением представительного органа муниципального района о бюджете муниципального района на очередной финансовый год.

Муниципальные районы также имеют право передавать часть своих полномочий на уровень поселений (на основании соглашения) с одновременной передачей соответствующих субвенций. Например, в муниципальных районах на уровень поселений могут быть переданы полномочия по предоставлению среднего и дошкольного образования (школы и детские сады). Муниципальные районы в такой ситуации не создают фонды компенсаций, а обязаны только передать субвенцию. Аналогично, поселения имеют право «делегировать» часть своих полномочий на уровень муниципальных районов с одновременной передачей субвенций (например, содержание и строительство дорог в границах поселения).

### ***Субсидии***

В целях предоставления бюджетам поселений субсидий для долевого финансирования инвестиционных программ (проектов) развития общественной инфраструктуры муниципального значения в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть

образован фонд муниципального развития субъекта Российской Федерации. Отбор инвестиционных программ (проектов) для предоставления указанных субсидий и их распределение между муниципальными образованиями осуществляются в порядке, установленном законами субъекта РФ.

Переход при распределении средств на выравнивание бюджетной обеспеченности от метода «прямого счета», используемого при оценке бюджетных расходов, к оценке расходных обязательств на основе контингента потребителей бюджетных услуг подразумевает усиление роли механизмов выравнивания обеспеченности поселений объектами социальной и инженерной инфраструктуры. При этом важно отметить, что поскольку вопросы развития объектов социальной и инженерной инфраструктуры для решения вопросов, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления поселений, должны решаться в первую очередь за счет собственных средств муниципалитетов, то при распределении средств фонда муниципального развития целесообразно учитывать не только уровень обеспеченности объектами социальной сферы, но и уровень бюджетной обеспеченности.

Распределение средств фонда может осуществляться как по формуле, общей для всех муниципальных образований, так и на основе процедур конкурсного отбора инвестиционных проектов (программ) муниципальных образований. Возможно также сочетание этих методов.

В целях предоставления бюджетам поселений субсидий для долевого финансирования приоритетных социально значимых расходов бюджетов поселений в составе бюджета субъекта Российской Федерации может быть образован региональный фонд софинансирования социальных расходов. Целевое назначение, условия и порядок предоставления и расходования указанных субсидий устанавливаются законами субъекта Российской Федерации. Основное назначение данного фонда – содействие и поддержка социально значимых мероприятий, относящихся к полномочиям органов местного самоуправления, путем софинансирования за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации с учетом выполнения получателями рекомендуемых стандартов предоставления определенных бюджетных услуг.

В условиях повышения самостоятельности органов местного самоуправления в части осуществления полномочий по решению вопросов местного значения существенно возрастает роль мероприятий (не административных, а стимулирующих) по повышению заинтересованности органов местного самоуправления в проведении бюджетной политики, согласующейся с приоритетами, установ-

ленными на региональном уровне. Данную функцию может выполнять именно этот фонд.

При распределении средств указанного фонда регионам рекомендуется учитывать уровень бюджетной обеспеченности муниципальных образований, а также выполнение органами местного самоуправления определенных условий.

При этом большее соответствие приоритетам должно приводить к увеличению уровня софинансирования, т.е. росту финансовой помощи, и наоборот.

Муниципальные районы за счет собственных средств имеют право по своему решению выделять бюджетам поселений различные субсидии на развитие общественной инфраструктуры, доленое финансирование расходов и другие цели. Федеральное и региональное законодательство не накладывает никаких ограничений на выделение таких субсидий. Аналогично, поселения могут добровольно выделять субсидии любым бюджетам.

### ***Бюджетные кредиты***

Местным бюджетам из бюджета субъекта РФ могут предоставляться бюджетные кредиты на срок до одного года. Основания, порядок предоставления, использования и возврата указанных кредитов устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае, если предоставленные местным бюджетам из бюджета субъекта РФ бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенного кредита, включая проценты, штрафы и пени, погашается за счет дотаций местному бюджету из бюджета субъекта РФ в соответствующем финансовом году, а также за счет отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами (за исключением местных налогов), подлежащих зачислению в местный бюджет.

### ***Другие формы межбюджетных перечислений***

Как уже указывалось выше, в случаях и порядке, предусмотренном законодательством субъекта РФ, местным бюджетам могут быть предоставлены иные дотации и субсидии из бюджета субъекта РФ в пределах 10 процентов общего объема финансовой помощи местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации. Из бюджетов

муниципальных районов поселениям могут также предоставляться дополнительные дотации и субсидии.

### ***Субвенции из бюджетов поселений***

#### ***Отрицательный трансферт***

Законом субъекта РФ может быть предусмотрено перечисление в бюджет субъекта РФ субвенций из бюджетов поселений, в которых в отчетном году подушевые расчетные налоговые доходы поселенческих бюджетов (без учета налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений) превышали пороговый уровень, установленный законом субъекта РФ. Такие субвенции называются «отрицательными трансфертами». Объем «отрицательных трансфертов» рассчитывается до распределения регионального фонда финансовой поддержки поселений.

Указанный пороговый уровень, сверх которого может взиматься отрицательный трансферт, не может быть установлен ниже 2 от среднего по всем поселениям данного субъекта РФ уровня в расчете на одного жителя. При этом объем «отрицательного трансферта» не может превышать 50% средств, обеспечивающих превышение подушевых расчетных налоговых доходов поселения в отчетном году над установленным пороговым уровнем.

Необходимо отметить, что при расчете «отрицательных трансфертов» учитываются не *фактические*, а именно *расчетные* налоговые доходы в последнем отчетном году. Поэтому субъекты РФ самостоятельно принимают решение о том, как оценивать эти расчетные налоговые доходы. При расчете «отрицательного трансферта» нельзя учитывать неналоговые доходы поселений. Как правило, для оценки подушевых расчетных налоговых доходов поселений регионы используют показатель индекса налогового потенциала. Рассчитанные объемы субвенций из бюджетов поселений утверждаются законом субъекта РФ о бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год.

В случае, если поселение не перечислило утвержденную часть объема субвенции за определенный период времени, установленную законом субъекта РФ, органы государственной власти субъекта РФ вправе уменьшить для данного поселения нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и (или) централизовать часть доходов от местных налогов, подлежащих зачислению в бюджет данного муниципального образования.

Субвенции из бюджетов поселений на решение вопросов межмуниципального характера

Согласно новой редакции Бюджетного кодекса, в случае, если представительный орган муниципального района формируется из глав поселений, расположенных в границах муниципального района, и из депутатов представительных органов соответствующих поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, поселения, входящие в состав территории муниципального района, обязаны перечислять субвенции в районный бюджет на решение вопросов местного значения межмуниципального характера. В качестве вопросов межмуниципального характера определены следующие вопросы местного значения муниципальных районов, расходы на решение которых должны осуществляться в пределах и за счет субвенций из бюджетов поселений:

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами, мостов и иных транспортных инженерных сооружений вне границ населенных пунктов в границах муниципального района, за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения между поселениями в границах муниципального района;

- организация оказания на территории муниципального района скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), стационарной и амбулаторной первичной медико-санитарной помощи, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период;

- опека и попечительство;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- организация и содержание муниципального архива, включая хранение архивных фондов поселений.

Данные субвенции являются по своей сути формой оплаты услуг, которые органы местного самоуправления муниципального района предоставляют жителям поселений. Такой механизм создает у органов местного самоуправления поселений больше стимулов контролировать качество предоставления услуг, оказание которых на уровне муниципального района является более эффективным.

Порядок расчета, перечисления и использования данных субвенций определяется уставом муниципального района или иным нормативным

правовым актом представительного органа муниципального района. Размер субвенций устанавливается решением представительного органа муниципального района о бюджете на очередной финансовый год по единому нормативу в расчете на одного жителя или потребителя бюджетных услуг.

В случае невыполнения органом местного самоуправления поселения предписания о перечислении субвенции в бюджет муниципального района решением представительного органа муниципального района в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, может быть предусмотрено снижение для данного поселения нормативов отчислений от федеральных, региональных и (или) местных налогов до уровня, обеспечивающего поступления в бюджет муниципального района в объеме указанной субвенции.

## **Тема 10. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ДОХОДАМИ И РАСХОДАМИ**

Одним из основополагающих принципов бюджетной системы Российской Федерации, в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, является принцип сбалансированности бюджетов (ст. 33). Согласно данному принципу, объем предусмотренных бюджетом расходов должен соответствовать суммарному объему доходов бюджета и поступлений из источников финансирования его дефицита. В случае превышения доходов бюджета над его расходами появляется профицит бюджета. Напротив, в случае превышения расходов над доходами возникает дефицит бюджета. При составлении, утверждении и исполнении бюджета уполномоченные органы должны исходить из необходимости минимизации размера дефицита бюджета.

Требование обеспечения сбалансированности бюджета вполне понятно. Превышение расходов над доходами бюджета означает, что финансовая ситуация в муниципальном образовании нестабильна, что органы местного самоуправления стремятся тратить больше, чем могут себе позволить. Особенно разрушительные последствия имела характерная для ряда муниципальных образований в 90-е годы практика принятия дефицита бюджета без определения источников его финансирования. Иногда подобный дефицит закладывался непосредственно в решение о бюджете; иногда он маскировался, например, путем очевидного завышения планируемых на бюджетный год доходов, но в любом случае результат был одинаков – накопление бюджетной

задолженности, долгов бюджетных учреждений и муниципальных предприятий; задолженность по заработной плате муниципальным служащим и работникам бюджетных учреждений; сложности с контрагентами, в частности с тепловыми и энергетическими компаниями, что приводило к ограничению теплоснабжения и подачи горячей воды и т.п.

В результате органы местного самоуправления попадали в замкнутый круг. С одной стороны, для ликвидации дефицита им необходимо было оптимизировать расходы, проводить необходимые реформы; с другой стороны, само по себе наличие долгов делало эти преобразования либо чрезмерно дорогими, либо нереализуемыми. Например, возникали проблемы с закрытием даже тех бюджетных учреждений, которые признавались ненужными для выполнения органами местного самоуправления своих полномочий, поскольку их персоналу необходимо было погасить долги по оплате труда. Или невозможно оказывалось организовать более эффективное выполнение некоторых муниципальных функций за счет привлечения частного сектора, поскольку неспособность местного бюджета расплачиваться по своим обязательствам отталкивала частных подрядчиков.

Для избежания подобных проблем принцип сбалансированности бюджета подкреплен в Бюджетном кодексе достаточно детальным регулированием относительно дефицита бюджета.

Во-первых, текущие расходы местного бюджета не могут превышать как плановый, так и отчетный объем доходов местного бюджета. Тем самым за счет источников финансирования дефицита бюджета возможно покрытие только капитальных расходов.

Во-вторых, размер дефицита местного бюджета не может превышать 10% доходов местного бюджета без учета финансовой помощи. Превышение данного порогового значения возможно только на величину поступлений от продажи имущества.

В-третьих, в случае принятия бюджета на очередной финансовый год с дефицитом решением о бюджете должны быть утверждены источники финансирования дефицита бюджета. Если бюджет принимается без дефицита, может быть предусмотрено привлечение средств из источников финансирования дефицита бюджета в объеме, необходимом для финансирования расходов на погашение долга.

В-четвертых, Бюджетный кодекс определяет перечень источников финансирования дефицита местного бюджета. К ним относятся:

- муниципальные займы, осуществляемые путем выпуска муниципальных ценных бумаг от имени муниципального образования;
- кредиты, полученные от кредитных организаций;

- бюджетные кредиты, полученные от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- поступления от продажи имущества, находящегося в муниципальной собственности;
- изменение остатков средств на счетах по учету средств местного бюджета.

Из данного перечня, очевидно, что основными источниками финансирования местного бюджета являются заемные средства, что приводит к появлению долговых обязательств муниципального образования.

Применительно к объему муниципального долга Бюджетный кодекс также регулирует ряд параметров:

- предельный объем муниципального долга не должен превышать объем доходов местного бюджета без учета финансовой помощи;
- расходы на обслуживание муниципального долга в течение финансового года не должны превышать 15% расходов местного бюджета на соответствующий год.

В случае если ограничения на размер дефицита бюджета и размер муниципального долга нарушаются, и при этом муниципальное образование не в состоянии обеспечить обслуживание и погашение своих долговых обязательств, применительно к нему может быть применен ряд мер, вплоть до передачи исполнения местного бюджета под контроль органа, исполняющего бюджет субъекта Российской Федерации.

### ***Способы обеспечения сбалансированности местного бюджета***

Регулирование дефицита местного бюджета, представленное в Бюджетном кодексе, не дает ответа на вопрос: каким образом достигать сбалансированности в условиях, когда получаемых доходов не хватает на покрытие расходов. Чтобы определить подходы к решению данной стратегической задачи, необходимо вспомнить, что местный бюджет предполагает управление как доходами, так и расходами муниципальных образований. Исходя из этого, можно обозначить следующие направления работы по достижению сбалансированности местного бюджета:

- наращивание налоговой базы;
- управление местными налогами;
- согласование муниципальной политики с региональными приоритетами;
- оптимизация расходов;
- привлечение населения к решению вопросов местного значения.

### ***Управление доходами муниципального образования***

Наращивание налоговой базы. Данное направление связано в первую очередь с привлечением на территорию муниципального образования субъектов экономической деятельности новых предприятий, частных предпринимателей и т.п. Естественно, на уровне поселений вряд ли возможно в массовом порядке привлечение крупных инвесторов. Здесь, скорее, речь идет о создании условий для развития малого предпринимательства. Причем поселениям, расположенным в сельской местности, в большинстве случаев нецелесообразно ограничиваться только работой с предпринимателями, занимающимися сельским хозяйством. Напротив, нужно стремиться к диверсификации экономической базы, развитию сельского предпринимательства и сельской занятости в несельскохозяйственных сферах.

*Что же могут сделать органы местного самоуправления в поселениях для наращивания экономической базы?*

Во-первых, четко определить в стратегии приоритеты собственного развития, конкурентные преимущества своей территории по сравнению с другими. При этом важно исходить не только из потенциала собственного поселения, но и проанализировать, как экономическая деятельность на территории поселения может быть связана с экономикой других поселений, муниципального района в целом, иногда - всего субъекта Федерации либо даже нескольких субъектов.

Во-вторых, заниматься распространением информации о своем поселении, его экономике и культуре, его интересе к привлечению инвестиций. Нужно учитывать, что для инвесторов важны не только экономические вопросы, но и характеристика общей ситуации в муниципальном образовании: начиная с того, где остановиться по приезду, и кончая уровнем преступности. При этом предоставляемая информация должна быть достаточно конкретна, включая адреса и контактные телефоны лиц, с которыми можно связаться для решения тех или иных вопросов, адреса гостиниц и общежитий и т.п.

В-третьих, при появлении потенциальных инвесторов необходимо продемонстрировать качества надежных и предсказуемых партнеров. Для этого, с одной стороны, необходимо установить максимально понятные, прозрачные и стабильные «правила игры» для решения актуальных для инвестора вопросов. С другой стороны, необходимо всячески помогать потенциальным инвесторам в решении текущих проблем, использовать имеющийся «административный ресурс» для ускорения прохождения бюрократических процедур, причем, желательно, не только на уровне поселения, но и на районном, а иногда

и на более высоких уровнях. Естественно, для привлечения предпринимателей не возбраняется использовать личные связи.

*Стоит ли объединяться с другими муниципальными образованиями для привлечения инвестиций?*

На первый взгляд, другие муниципальные образования выступают конкурентами в борьбе за инвестора и, исходя из этого, наиболее эффективна стратегия «каждый за себя». Однако на самом деле это далеко не всегда так.

Во-первых, даже если инвестиции пришли на территорию соседнего поселения, вполне вероятно, что новому производству понадобятся дополнительные кадры, появится спрос на новые виды деятельности. Или, может быть, возникнут новые «технологические цепочки», которые будут стимулировать развитие экономики и в Вашем поселении. Так что появление «точек роста» даже на «чужой» территории может оказать позитивное влияние на перспективы экономического развития муниципального образования.

Во-вторых, многие вопросы привлечения инвестиций часто не могут быть решены на уровне отдельного поселения – ему не хватает ни ресурсов, ни «политического веса». Решение данных вопросов в кооперации с другими поселениями, объединив усилия с администрацией муниципального района либо в рамках ассоциаций муниципальных образований, может существенно снизить административную нагрузку на каждое отдельное поселение. Наиболее предпочтительна ситуация, когда на уровне субъекта Федерации существует четкая стратегия привлечения инвестиций, которая затем конкретизируется на уровне муниципальных районов и отдельных поселений. Однако известны случаи, когда поселения самостоятельно добивались значительных успехов в расширении налоговой базы.

### **Экономическое чудо МО Детчино**

Муниципальное образование (МО) Детчино Калужской области можно отнести к среднему по размерам поселенческому муниципалитету – его численность составляет примерно 5,7 тыс. человек. В его состав входят село Детчино и 15 окрестных деревень. На момент создания МО «Детчино» в 1996 г. в поселении не оставалось практически никакой экономической базы, работало лишь одно предприятие в режиме неполной недели. Однако сочетание благоприятного географического положения и грамотной политики муниципальной власти, направленной на привлечение инвестора, привело к настоящему инвестиционному буму.

Практически каждый год на территории поселения открываются новые предприятия, среди них деревообрабатывающий завод, завод по разливу вин, кофейный завод. Реконструируется молокозавод. Деятельность местной администрации по привлечению инвестиций состоит в облегчении процедуры выделения земли, установлении налоговых льгот по местным налогам, отсутствии дополнительных требований и поборов, помощи в согласовании различных вопросов на местном уровне.

### **Управление местными налогами**

В сформированной в рамках нового бюджетного и налогового законодательства системе финансирования муниципальных образований местные налоги играют далеко не ключевую роль.

Кроме того, пределы регулирования данных налогов на местном уровне достаточно жестко ограничены федеральным законодательством. Тем не менее, предусмотренные возможности необходимо использовать для оптимизации доходов муниципальных образований. Кроме того, управление данными налогами необходимо осуществлять с учетом перспективы введения местного налога на недвижимость, который во многих случаях может стать гораздо более весомым источником дохода, чем существующие местные налоги.

В этой сфере целесообразно предпринять, по меньшей мере, следующие шаги.

Во-первых, провести инвентаризацию объектов налогообложения местными налогами, что позволит более полно учесть налоговую базу.

Подобные мероприятия, проводившиеся в ряде муниципальных образований, показали свою достаточно высокую эффективность. Так, при организации эксперимента по введению налога на недвижимость в г. Новгороде была проведена сплошная инвентаризация объектов недвижимости. Полевые исследования проводились с привлечением студентов высших учебных заведений города. В результате в реестр недвижимости были внесены объекты незавершенного строительства, гаражи и другие ранее не зарегистрированные объекты. Причем количество учтенных гаражей, например, увеличилось более чем в два раза.

Во-вторых, найти оптимальное сочетание налоговых ставок, местных налоговых льгот и других параметров, которые могут регулироваться на уровне муниципальных образований. Естественно, наибольшие доходы от местных налогов могут быть получены, если установить налоговые ставки на максимальном уровне, предусмотренном федеральным законодательством, и вообще не вводить местные

льготы. Однако по социальным соображениям это не всегда является возможным. Поэтому иногда есть смысл ввести льготы для определенных категорий плательщиков (особенно если потенциальные доходы от них достаточно незначительны), установив для остальных максимальную налоговую ставку. Либо, напротив, снизить налоговую ставку, но не вводить местные налоговые льготы. Каждый из данных вариантов должен быть проанализирован с точки зрения финансовых, политических и социальных последствий для выбора оптимального решения.

### **Согласование муниципальной политики с региональными приоритетами**

Как уже обсуждалось в рамках предыдущих тем, наряду с механизмами финансового выравнивания, финансовая помощь на решение вопросов местного значения предоставляется в форме субсидий из образуемых на региональном уровне фондов: фонда муниципального развития, фонда софинансирования социальных расходов, в некоторых регионах – фонда реформирования муниципальных финансов. Конкретные направления софинансирования расходов и принципы выделения субсидий определяются в каждом субъекте Федерации в зависимости от региональных приоритетов.

Соответственно, при принятии решений на уровне муниципального образования необходимо учитывать, по каким направлениям, возможно, получить дополнительные средства финансовой помощи, и какие условия необходимо в этом случае соблюдать. Активная позиция органов местного самоуправления в данном вопросе позволяет мобилизовать дополнительные финансовые средства на решение вопросов местного значения.

### **Ошибочные формы управления доходами муниципального образования**

Очевидно, что из всего возможного многообразия механизмов управления бюджетными доходами не все могут быть рекомендованы для практического использования. Важно, чтобы стремление к росту бюджетных доходов не становилось доминирующим, чтобы ему не приносились в жертву интересы потребителей или перспективы устойчивого развития муниципального образования. Это может произойти, например, если для получения дополнительных доходов муниципальное образование стремится само участвовать в коммерческой деятельности, «зарабатывая» тем самым деньги для местного бюджета.

В этом случае муниципальные предприятия либо предприятия с муниципальным участием создаются в тех сферах, где существует или может существовать частный бизнес (от птицефабрик до парикмахерских). Пользуясь поддержкой администрации, они неизбежно получают необоснованные преимущества на рынке, часто занимают на нем доминирующие позиции. В результате у них снижается интерес к поддержанию собственной конкурентоспособности, повышению эффективности деятельности, ориентации на потребителя. У этой медали есть и другая сторона. Доминирование муниципальных предприятий приводит к тому, что частный бизнес теряет интерес к работе на соответствующем рынке. Тем самым страдают, с одной стороны, интересы потребителя, а с другой – инвестиционная привлекательность муниципалитета.

Закон 131-ФЗ поставил серьезные преграды на пути подобного «муниципального предпринимательства», жестко ограничив перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований. Тем самым в более полной степени может быть реализовано отделение власти от бизнеса, когда власть (в т.ч. муниципальная) устанавливает «правила игры», а бизнес занимается экономической деятельностью и платит налоги в бюджеты разных уровней.

### ***Управление расходами муниципальных образований***

Возможности оптимизации расходов муниципальных образований многообразны и во многом зависят от специфики конкретного муниципалитета, его размера, местоположения и т.п. Остановимся на нескольких направлениях оптимизации расходов, имеющих достаточно широкий потенциал для внедрения. Часть из них уже рассматривалась в предыдущих темах курса, часть будет детально рассмотрена далее, поэтому здесь лишь упомянута и кратко охарактеризована.

Отделение бесплатных муниципальных услуг от платных. Для того, чтобы оптимизировать расходы, необходимо четко определить, предоставление каких услуг, какого объема и качества осуществляется бесплатно для потребителя, за счет средств местного бюджета, а какие услуги могут быть отнесены к платным. При решении этих вопросов необходимо исходить из следующих предпосылок.

➤ За счет средств местного бюджета могут оказываться лишь услуги: а) соответствующие закрепленным в законодательстве о местном самоуправлении вопросам местного значения муниципалитетов соответствующего типа; б) соответствующие иным вопросам, нашедшим отражение в уставе муниципального образования;

в) вытекающие из полномочий, переданных на основе соглашений с муниципалитетами других типов; г) предусмотренные передаваемыми отдельными государственными полномочиями.

➤ Разделение услуг на платные и бесплатные не должно нарушать общие социальные права и гарантии, закрепленные в Конституции РФ и федеральном законодательстве.

➤ Требования к объему и качеству гарантируемых на местном уровне услуг могут найти отражение в муниципальных стандартах.

➤ Необходимо избегать финансирования из местного бюджета услуг повышенного качества, доступ к которым имеют лишь отдельные группы жителей; дополнительное финансирование в данном случае целесообразно лишь для малообеспеченных слоев населения.

При этом органы местного самоуправления должны не только заниматься организацией предоставления бюджетных услуг, но и создавать условия для расширения доступности для населения платных услуг в соответствии с существующим в муниципальном образовании платежеспособным спросом.

### **Совершенствование механизмов организации предоставления услуг**

В предыдущих темах курса уже рассматривался вопрос бюджетирования, ориентированного на результат, в соответствии с которым финансироваться должны не просто расходы бюджетных учреждений, но те услуги, которые они оказывают потребителям. Внедрение бюджетирования по результатам в различных формах – один из основных инструментов оптимизации расходов. Важнейшим методом оптимизации расходов является закупка товаров и услуг на конкурсной основе, с использованием механизма муниципального заказа. Это позволяет противодействовать монополизации рынка, привлекать частных предпринимателей к решению муниципальных вопросов. Однако эффективность данного инструмента зависит оттого, как организован конкурс. Особенно важно это в том случае, когда на рынке закупаются не товары, а те или иные услуги. При организации конкурса на закупку муниципальных услуг необходимо обеспечить:

– ясность и прозрачность процедуры конкурсного отбора, четкость и однозначность критериев выбора победителя;

– общедоступность информации о проведении конкурса, обеспечение доведения информации до потенциальных участников, в т.ч. с других территорий;

– гласность (а в случае большого общественного интереса, возможно, публичность) процедуры проведения конкурса, включение в состав

конкурсной комиссии, наряду с представителями администрации, других заинтересованных сторон (депутатов, представителей общественности, экспертов и т.п.). Эффективность механизма конкурсных закупок услуг не означает, что чем чаще проводятся конкурсы – тем лучше. Важно, чтобы победители конкурса были заинтересованы не только в достижении краткосрочных результатов, но и в работе на более долгосрочную перспективу. Поэтому в идеале многие контракты хорошо было бы заключать на несколько лет. Сейчас для этого во многих случаях нет необходимых условий, поскольку бюджетное планирование осуществляется на один год. Однако внедрение в практику среднесрочного бюджетного планирования, о котором пойдет речь в следующей теме курса, может способствовать изменению ситуации.

### **Реструктуризация бюджетной сети**

Бюджетная сеть, которая используется для оказания муниципальных услуг, часто не позволяет обеспечить эффективность их предоставления, поскольку ее содержание требует неоправданно больших затрат. Например, помещение сельского клуба может существенно превышать размер, необходимый для предоставления комплекса услуг в сфере культуры на уровне поселения. Соответственно, необоснованно большие бюджетные средства тратятся на его отопление, освещение и т.п. Поэтому переход к бюджетированию по результату во многих случаях потребует реструктуризации бюджетной сети.

Направления реструктуризации могут быть различными. Возможно, сосредоточение в одном здании нескольких бюджетных учреждений либо сдача части пустующих площадей в аренду (если это не создает проблем для основной деятельности бюджетных учреждений). Для предоставления каких-то бюджетных услуг имеет смысл скооперироваться несколькими поселениями и не сохранять отдельные бюджетные учреждения либо муниципальные предприятия в каждом поселении. Наконец, какие-то бюджетные учреждения можно закрыть (либо не создавать), перейдя на закупку соответствующих услуг в частном секторе, у учреждений и предприятий других муниципальных образований и т.п. В любом случае нужно исходить из уже неоднократно упоминавшегося принципа: органы местного самоуправления ответственны не за содержание сети бюджетных учреждений, а за предоставление бюджетных услуг наиболее эффективным для бюджета и для потребителя способом. Классическим примером реструктуризации бюджетной сети является процесс реструктуризации

сельских школ. Принятая Правительством РФ Концепция реструктуризации сельской школы предусматривает сохранение в селе в обязательном порядке начальной школы, даже если такая школа является малокомплектной или малочисленной. В то же время в случае малочисленности учащихся начальная школа может либо преобразовываться в школу-учительский дом, либо соединяться с детским садом, образуя комплекс «школа-сад», или входить в состав культурно-образовательного центра, включающего также клуб или/и сельскую библиотеку. Все указанные учреждения сосредотачиваются в одном здании, что сокращает расходы на их содержание.

Что же касается учеников более старших классов, то предполагается осуществлять их подвоз в так называемые базовые школы, где обеспечивается более высокое качество образования, чем в малокомплектных основных и средних школах; доступность дополнительного образования; более широкие коммуникативные возможности и т.п. Задача, решаемая, подобной реструктуризацией, двояка. С одной стороны, обеспечивается более эффективное использование бюджетных средств, поскольку закрываются малокомплектные школы (хотя переход к системе базовых школ требует и дополнительных затрат, например, на закупку школьных автобусов). С другой стороны, повышается качество образования, разнообразие доступных образовательных услуг. Исследования, проведенные в ряде регионов, показали, что результаты сдачи единого государственного экзамена существенно выше в крупных сельских школах (300-500 учащихся), чем в мелких.

### **Модернизация материальной базы предоставления муниципальных услуг**

В ряде случаев решить проблему неэффективности бюджетных расходов невозможно без осуществления вложений в модернизацию материальной базы предоставления услуг, например, в модернизацию устаревших и имеющих избыточную мощность источников теплоснабжения. Для решения подобной задачи целесообразно использовать заемные средства, что оптимизирует текущую нагрузку на местный бюджет (не нужно накапливать необходимые для инвестиций крупные суммы за счет текущих доходов). Кроме того, подобного рода расходы с высокой степенью вероятности будут софинансироваться из регионального фонда муниципального развития, чем также необходимо воспользоваться. В некоторых случаях возможно привлечение частных инвестиций (достаточно крупным инвестором в данную сферу являются структуры Газпрома).

Еще одно возможное направление модернизации – внедрение ресурсосберегающих технологий, в первую очередь в организациях бюджетной сферы. Причем наиболее эффективны вложения, связанные с внедрением технологий не только коммерческого учета потребления коммунальных ресурсов, но и регулирования их потребления (что позволяет, например, существенно снижать температуру и, соответственно, расходы на отопление в зданиях в тот период, когда они не используются для предоставления бюджетных услуг).

### **Ошибочные формы управления расходами муниципального образования**

Очень часто в качестве основного и приоритетного механизма управления расходами рассматривается налоговая оптимизация. Другими словами, используются в первую очередь те способы предоставления муниципальных услуг, которые позволяют минимизировать уплачиваемые за счет бюджетных средств налоговые платежи. При этом не учитывается, насколько данные способы эффективны, способны ли они стимулировать поставщиков предоставлять качественные услуги и обеспечивать удовлетворенность потребителей.

В предшествующие годы (до выхода нового Жилищного кодекса) последствия подобного подхода наиболее ярко проявились в сфере жилищных услуг. Муниципалитеты предпочитали не заказывать эти услуги на рынке, где присутствовали и частные подрядчики, а финансировать убытки муниципальных жилищных предприятий, поскольку это позволяло избегать дополнительных налоговых платежей. В этих условиях муниципальные структуры, занимая монопольное положение на рынке жилищных услуг, не предпринимали никаких усилий ни для рационализации своей деятельности и снижения необоснованных затрат, ни для качественного обслуживания потребителей. В результате, официально оплачивая (хотя бы частично) жилищную услугу за счет собственных средств, жители на практике вынуждены были платить за нее второй раз «в карман» работнику жилищного предприятия, и даже это не гарантировало, что услуга будет оказана своевременно и качественно. Очевидно, что ни о какой эффективности расходов бюджета на данные цели говорить не приходилось.

В то же время в тех муниципалитетах, где все-таки предпочли закупать жилищные услуги на конкурсной основе и, платя дополнительные налоги, иметь возможность заключать договора, увязывающие оплату с объемом и качеством предоставляемых услуг, финансовые потери оказались не столь велики. Налоговые потери

уравновешивались штрафными санкциями за несвоевременное и некачественное предоставление услуг, причем в некоторых случаях они практически совпадали по объему.

Все сказанное выше не означает, что не должны просчитываться налоговые последствия тех или иных решений по организации системы органов управления либо предоставления муниципальных услуг. Но минимизация налогов не может стать основополагающим принципом, в жертву которому приносятся эффективность и качество предоставления услуг.

### ***Привлечение населения к решению вопросов местного значения***

Инструментарий управления доходами и расходами бюджета достаточно схож применительно к различным уровням власти. Однако на уровне местного самоуправления, особенно в поселениях, существует особый механизм привлечения дополнительных ресурсов, позволяющих повысить доходы и снизить расходы – это участие населения в решении вопросов местного значения. Подобная практика в различных формах существовала и до принятия нового законодательства о местном самоуправлении. Однако Закон 131-ФЗ ввел ее в более жесткие нормативно-правовые рамки.

Во-первых, закон подвел нормативно-правовую базу под механизм самообложения граждан, широко применявшийся на практике во многих муниципальных образованиях. Однако в условиях нового законодательства использование данного инструмента существенно затруднено в результате высоких расходов на его администрирование – вопросы введения и использования средств самообложения должны решаться на местном референдуме. Предварительные оценки показывают, например, что при введении самообложения в поселении с численностью 5 тыс. человек в размере 10 руб. с человека при условии, что 30% жителей платят пониженную ставку – 5 руб. с человека, расходы на референдум составят более 40% собранных средств. Там, где до настоящего времени использовался инструмент самообложения, средства взимались в основном не с одного жителя муниципального образования, а с одного двора, и обычно составляли в 2003- 2004 гг. от 10 до 30 руб. Кроме денежных, практиковались и натуральные взносы – например, сбор продуктов для кормления детей в детском саду и школе.

Во-вторых, в полномочия поселения входит привлечение граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для поселения работ. Законодательство регламентирует, кто может привлекаться к выполнению подобных работ (совершеннолетние

трудоспособные жители поселений), какова частота и продолжительность работ (не более чем один раз в три месяца, не более четырех часов подряд в свободное от основной работы или учебы время), на каких условиях осуществляются работы (на безвозмездной основе).

К социально значимым могут быть отнесены работы, не требующие специальной профессиональной подготовки и направленные на решение таких вопросов местного значения, как участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечение первичных мер пожарной безопасности, создание условий для массового отдыха жителей поселений, организация благоустройства и озеленения территории.

На практике привлечение населения к решению вопросов местного значения реализуется в различных формах, как нашедших, так и не нашедших отражение в новом законодательстве о местном самоуправлении.

Так, в некоторых районах Новгородской области действуют добровольные пожарные дружины. Они дополняют деятельность профессиональных пожарных частей, которые не в состоянии полностью удовлетворить потребность в данной услуге. Часть расходов данных дружин (горючее, запчасти для пожарной машины) финансируется за счет средств самообложения, тогда как люди работают практически бесплатно. Самообложение распространяется на всю территорию, обслуживаемую соответствующей пожарной дружиной.

В поселенческих муниципалитетах Астраханской области население привлекается к строительным и ремонтным работам (строительство водопровода, свалки ТБО, ремонт кладбища). Школьники-старшеклассники на уроках информатики помогают в компьютерном оформлении необходимых для муниципалитета документов.

### ***Комплексный подход к обеспечению сбалансированности бюджета***

Очевидно, что рассмотренные способы обеспечения сбалансированности бюджета необходимо использовать в комплексе. Рассмотрим, каким образом это возможно осуществить на практике, на примере одного из поселений Челябинской области. Хотя данная практика относится к периоду до принятия Закона 131-ФЗ, она дает определенное представление о разнообразии путей максимизации доходов и оптимизации расходов при решении определенных задач.

Такой задачей в рассматриваемый период являлась газификация села. На первый взгляд, можно было идти двумя путями - либо решать данный вопрос с помощью районной власти (которая не обещала

своего содействия ранее, чем через два года), либо финансировать газификацию за счет жителей села, что оказывалось неоправданно дорого. Оптимальный вариант был найден при использовании трех из рассмотренных выше инструментов.

1. Привлечение местного сообщества. Для организации работы была создана инициативная группа из реально заинтересованных в газификации жителей, которая помогала муниципалитету в организации данного процесса (т.е. взяла на себя часть управленческих функций).

2. Привлечение частных подрядчиков. Муниципальная администрация совместно с инициативной группой стала искать пути снижения расходов. В частности, провела оценку условий выполнения работ различными подрядчиками. Один из подрядчиков согласился начать работы за свой счет с тем, чтобы в последующем истраченная им сумма была компенсирована жителями села при подключении к газовым сетям. Муниципалитет выступил гарантом финансовых обязательств населения. Данный вариант позволил существенно снизить финансовую нагрузку на жителей.

3. Привлечение средств бюджетов вышестоящих уровней. Когда был проведен определенный объем работ, муниципальная администрация пригласила основного подрядчика, реализующего областную программу газификации, и продемонстрировала ему инициативу поселения. В результате удалось включить село в областную программу газификации. Не последнюю роль здесь сыграло и то, что работающие в поселении подрядчики предложили осуществить газификацию существенно дешевле, чем это получалось в среднем по области.

Таким образом, используя в комплексе инструменты роста объема бюджетного финансирования (за счет участия в областной программе), оптимизации расходов (путем привлечения частных подрядчиков и фактического проведения конкурса между ними) и привлечения местного сообщества удалось обеспечить финансирование актуального для поселения вопроса, хотя вариантов его решения традиционными методами не просматривалось.

## Тема 11. ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ПОСЕЛЕНИИ

Бюджетный процесс – регламентированная нормами права деятельность органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, а также по контролю за их исполнением.

Бюджетный процесс осуществляется самостоятельно органами местного самоуправления. Общие правовые рамки этого процесса устанавливаются Бюджетным Кодексом РФ, конкретизация положений федерального законодательства на уровне поселений должна осуществляться муниципальными правовыми актами. В соответствии со ст. 44 Закона №131-ФЗ, порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением должен определяться Уставом муниципального образования. Более детальная регламентация бюджетного процесса должна осуществляться *Положением о бюджетном процессе*. В положении о бюджетном процессе должны определяться порядок и сроки каждого этапа бюджетного процесса, бюджетные полномочия всех участников бюджетного процесса, принципы формирования и расходования средств бюджета.

Организация бюджетного процесса во многом зависит от того, какие органы выполняют функции главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств, а именно:

- определяют задания по предоставлению муниципальных услуг для подведомственных получателей бюджетных средств с учетом нормативов финансовых затрат,
- утверждают сметы расходов и доходов получателей бюджетных средств,
- составляют бюджетную роспись, распределяют лимиты бюджетных обязательств по бюджетополучателям и исполняют соответствующую часть бюджета,
- контролируют целевое использование бюджетных средств подведомственными получателями бюджетных средств,
- готовят и представляют органу, ответственному за контроль исполнения бюджета, сводный отчет об исполнении бюджета по выделенным средствам, сводную смету доходов и расходов, а также отчет о выполнении задания по предоставлению муниципальных услуг.

Возможны два основных варианта. При первом варианте все отраслевые управления местной администрации являются органами

местной администрации, каждый из них наделяется бюджетными полномочиями главных распорядителей или распорядителей бюджетных средств. Такая система главных распорядителей бюджетных средств может быть создана в крупных муниципалитетах, в которых число подведомственных учреждений значительно (муниципальные районы, городские округа, отдельные городские поселения).

В сельских поселениях более приемлемой является система, при которой не создаются самостоятельные отраслевые органы местной администрации, управление подведомственными отраслями осуществляет местная администрация непосредственно, которая и наделяется полномочиями главного распорядителя бюджетных средств.

При этом варианте функции каждого подразделения (должностного лица) администрации в бюджетном процессе должны быть четко разграничены. Для этого рекомендуется принять *«Положение об администрации поселения»* и/или *«Положение о структурных подразделениях администрации поселения»*<sup>1</sup>.

Одним из наиболее значимых подразделений в процессе составления проекта, исполнения и контроля за исполнением бюджета является финансовый отдел или финансовое должностное лицо (в малочисленных поселениях с небольшим полным перечнем муниципальных правовых актов, которые должны быть приняты для организации бюджетного процесса в поселении содержится в приложении 1 штатом местной администрации). Кроме тех полномочий, которыми финансовые отделы будут наделены соответствующими муниципальными правовыми актами, отдельные полномочия закрепляются за ними Бюджетным Кодексом РФ. К таким полномочиям, в частности, отнесено непосредственное составление проекта бюджета (ст. 171 БК).

В случае, когда местной администрацией принято решение о создании территориальных органов местной администрации в отдельных населенных пунктах или на отдельных территориях, эти органы также могут наделяться бюджетными полномочиями главных распорядителей, распорядителей или получателей бюджетных средств. В этой ситуации в поселении должен быть принят муниципальный правовой акт, регулирующий порядок составления смет доходов и расходов этих территорий.

В дальнейшем мы будем рассматривать случай, когда в поселении действует единственный главный распорядитель бюджетных средств – местная администрация.

---

<sup>1</sup> Полный перечень муниципальных правовых актов, которые должны быть приняты для организации бюджетного процесса в поселении содержится в приложении 1.

При разработке «Положения о бюджетном процессе» необходимо четко определить перечень всех документов, которые готовятся на каждом этапе бюджетного процесса, участников бюджетного процесса, ответственных за эти документы, их обязанности и полномочия.

Всего в бюджетном процессе выделяют четыре этапа:

- составление проекта бюджета,
- рассмотрение и утверждение бюджета,
- исполнение бюджета,
- контроль за исполнением бюджета.

Остановимся на каждом из них более подробно.

### ***Составление проекта бюджета***

Финансовая политика муниципального образования должна строиться на основе Концепции развития поселения – документа, который определяет цели и задачи политики поселения по экономическому и социальному развитию территории на долгосрочную перспективу. В процессе бюджетного планирования на очередной финансовый год цели и задачи политики муниципального образования конкретизируются, определяются финансовые возможности их реализации.

При составлении проекта бюджета достаточно сложно конкретизировать долгосрочные цели и задачи на один финансовый год. Кроме того, при такой организации бюджетного планирования высока вероятность того, что ежегодно корректируемая система целей и задач муниципальной политики не позволит достичь целей стратегического развития поселения. В качестве связующего звена между ежегодным и долгосрочным планированием Бюджетный Кодекс РФ ввел в бюджетный процесс составление перспективного финансового плана – документа среднесрочного характера, который включает планируемый объем доходов, расходов и муниципального долга на три финансовых года (форма перспективного финансового плана приводится в приложении 2). Как и бюджет на очередной год, этот документ основывается на Концепции развития поселения, в нем учитываются не только долгосрочные цели развития поселения, но и ориентиры на среднесрочную перспективу.

Процесс составления проекта бюджета на очередной финансовый год условно можно разделить на три этапа. Первый этап включает в себя разработку документов, которые позволяют сделать предварительную оценку доходов и расходов поселения в очередном финансовом году. На втором этапе планируется бюджет действующих расходных

обязательств. На третьем этапе формируется бюджет принимаемых расходных обязательств.

Первый этап бюджетного планирования включает в себя разработку четырех основных документов:

- прогноза социально-экономического развития территории;
- плана развития муниципального сектора экономики;
- основных направлений бюджетной, налоговой и долговой политики;
- реестра расходных обязательств.

Прогноз социально-экономического развития – документ, содержащий прогноз значений показателей, характеризующих тенденции в экономике и социальной сфере муниципального образования. Этот документ дает представление о том, в каких условиях местная администрация будет проводить муниципальную политику в ближайшее время. Необходимо отметить, что в Бюджетном Кодексе РФ в настоящий момент устанавливается обязательность прогноза только на тот год, на который разрабатывается проект бюджета (ст. 173 БК). Тем не менее, в поселении должны разрабатываться прогнозы, как на очередной финансовый год, так и на среднесрочную перспективу. Потребность среднесрочного прогнозирования исходит из того, что прогноз является основой не только для проекта бюджета, но и для перспективного финансового плана (ст. 174 БК). В настоящий момент готовятся поправки в Бюджетный Кодекс РФ, которые сделают обязательным элементом бюджетного процесса составление прогноза социально-экономического развития территории на среднесрочную перспективу.

Прогноз социально-экономического развития муниципальных образований является составной частью прогноза для региона в целом, поэтому во многих субъектах РФ разработаны единые перечни прогнозируемых показателей, которые рассылаются по территориям в самом начале бюджетного процесса вместе со значениями индексов для осуществления прогноза (индекс промышленного производства, индекс сельскохозяйственного производства, индексы-дефляторы и т.п.). Однако эти перечни нередко содержат излишний объем информации, что делает их сложными для восприятия и использования при принятии конкретных решений на уровне поселений. Для использования результатов прогноза при разработке политики поселения необходима адаптация перечня прогнозируемых показателей к потребностям конкретной территории.

Минимальным набором показателей, необходимых для прогнозирования, является следующий:

Показатели, характеризующие налоговую базу поселения. Бюджетным кодексом за бюджетами поселения закреплены на постоянной основе несколько доходных источников (подходный налог, земельный налог, налог на имущество физических лиц, сельскохозяйственный налог). Прогноз доходов по этим налогам должен исходить из оценки размера налоговой базы, соответственно в прогноз социально-экономического развития должны включаться показатели, характеризующие налоговую базу по этим налогам. К ним, в частности, относятся фонд оплаты труда, разница между доходами и расходами сельскохозяйственных предприятий, перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога и т.п. В случае, если за местными бюджетами будут закреплены иные источники доходов, перечень показателей данного раздела прогноза должен быть расширен.

Демографические показатели (численность населения, прирост населения, численность детей дошкольного возраста, численность населения трудоспособного возраста и т.п.), прогноз которых позволяет оценить изменение числа потребителей бюджетных услуг.

Показатели, характеризующие развитие экономической базы поселения (число предприятий по отраслям, численность занятых, прибыльность/убыточность предприятий, и т.п.).

Показатели, характеризующие уровень жизни населения и рынок труда поселения (средняя заработная плата, уровень безработицы, и т.п.).

В этот перечень не включены показатели развития муниципального сектора экономики, которые являются не столько характеристикой среды внешней по отношению к местным органам власти, сколько результатами проводимой ими политики. На практике показатели, характеризующие развитие муниципального сектора, часто включаются в прогноз.

В ранее существовавших муниципальных образованиях статистика для составления прогноза социально-экономического развития территории, скорее всего уже есть. Местные администрации вновь образованных поселений могут столкнуться с достаточно серьезными проблемами при поиске необходимой информации. Возможно несколько способов решения этой проблемы. Первый предполагает получение информации от хозяйствующих субъектов и населения. Второй – организацию взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, которые обладают необходимой информацией, в частности с налоговой инспекцией и органами государственной статистики. (Способы организации сбора информации, необходимой

для оценки потенциальных доходов поселения, рассмотрены в материалах для преподавателей).

План развития муниципального сектора экономики на очередной финансовый год включает в себя:

- Перечень и сводный план финансово-хозяйственной деятельности унитарных предприятий поселения,
- Данные о деятельности бюджетных учреждений, в т.ч. данные о численности занятых в бюджетных учреждениях, об объемах оказываемых муниципальных услуг и т.п.

В процессе разработки плана развития муниципального сектора необходимо:

- проанализировать целесообразность сохранения/создания муниципальных унитарных предприятий,
- оценить доходы бюджета от использования муниципального имущества,
- оценить доходы бюджета от приватизации (продажи) муниципального имущества,
- оценить финансовую и экономическую целесообразность приобретения нового имущества в муниципальную собственность (если такие варианты рассматриваются),
- проанализировать возможности реструктуризации сети бюджетных учреждений, их экономические и финансовые последствия.

В соответствии с направлениями политики в данной сфере разрабатывается *Программа приватизации (продажи) муниципального имущества и приобретения имущества в муниципальную собственность.*

Основные направления налоговой, бюджетной и долговой политики – документ, который до настоящего времени в муниципальных образованиях практически не разрабатывался, но который становится неотъемлемой частью бюджетного процесса при проведении поселениями самостоятельной финансовой политики.

Основные направления бюджетной политики содержат краткий анализ структуры расходов бюджета поселения в текущем и завершённых финансовых годах. В этом документе приводится обоснование предложений о приоритетных направлениях расходования бюджета принимаемых обязательств в предстоящем финансовом году и на среднесрочную перспективу. Основой для разработки этого документа служит концепция развития поселения (программа социально-экономического развития поселения), а также прогнозы социально-экономического развития территории.

Налоговая политика предполагает установление ставок местных налогов (налога на имущество физических лиц и земельного налога), налоговых льгот, арендной платы за землю и имущество поселения. Основанием для принятия этих решений должны стать расчеты, произведенные администрацией, о том, какой объем доходов будет получен бюджетом при той или иной ставке налога (арендной платы) и на сколько эти доходы снизятся при введении дополнительных (кроме федеральных) льгот. По результатам проведенного анализа администрация готовит проекты нормативно-правовых актов об установлении ставок налогов и категорий льготников: *«Решение об установлении земельного налога»*, *«Решение об установлении ставок арендной платы за землю»*, *«Решение об установлении ставок арендой платы за муниципальное имущество»* и *«Решение об установлении налога на имущество физических лиц»*. Эти проекты вместе с их экономическим обоснованием выносятся на заседание представительного органа поселения.

При разработке направлений налоговой политики также рассматривается вопрос о целесообразности самообложения граждан. На этом этапе определяются вопросы местного значения, для решения которых может быть введено самообложение, оцениваются потенциальные доходы от самообложения и расходы на его администрирование. При определении расходов на администрирование необходимо учитывать, что, в соответствии со ст. 56 131-ФЗ, в большей части поселений принимать решения по введению самообложения и направлениям расходования собранных средств может только все население муниципального образования на местных референдумах. Только в поселениях с численностью населения не более 100 человек эти вопросы могут быть решены на сходах граждан. Проведение референдума существенно повысит расходы на администрирование этого сбора. В случае принятия решения о введении самообложения в поселении принимается *«Порядок самообложения граждан»*.

Перед началом работы над проектом бюджета органами власти поселения также решается вопрос: осуществлять в следующем году заимствования или нет. Предложения по данному вопросу составляют основу раздела «Основные направления долговой политики поселения». Если принимается решение об осуществлении заимствований, в поселении разрабатывается *«Порядок управления муниципальным долгом»*. Кроме того, в качестве приложения к проекту решения о бюджете на рассмотрение представительного органа предлагается *программа заимствований* с указанием объемов заимствований на

планируемый год, общие объемы заимствований с учетом предыдущих лет и расходы на погашение долговых обязательств.

Реестр расходных обязательств. Оценка расходов местного бюджета на очередной финансовый год осуществляется с использованием данных реестра расходных обязательств, обязательность ведения которого установлена ст. 87 Бюджетного Кодекса.

При первоначальном составлении реестра расходных обязательств осуществляется инвентаризация действующих нормативных правовых актов, договоров и соглашений, предусматривающих расходные обязательства бюджета в сфере компетенции каждого главного распорядителя бюджетных средств. В дальнейшем реестр ежегодно обновляется. В него включаются принятые расходные обязательства, исключаются прекращенные в текущем финансовом году и корректируются финансовые оценки расходных обязательств, объем которых изменился.

Все вышеперечисленные документы разрабатываются подразделениями местной администрации, при этом основная нагрузка ложится на финансовый отдел. Достаточно сложный вопрос о том, кто должен одобрять все документы, подготовленные на предварительном этапе работы над проектом бюджета. По бюджетному законодательству это относится к полномочиям главы местной администрации. Однако нельзя забывать, что решения, принимаемые на этом этапе, определяют основные направления финансовой и бюджетной политики поселения на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу.

Поэтому наиболее целесообразно обсудить их с более широким кругом заинтересованных лиц. В частности, обсуждение и утверждение приоритетов муниципальной политики может осуществляться представительным органом. Кроме того, в поселении может быть создана *Комиссия по подготовке проекта бюджета* (далее Комиссия) под председательством Главы муниципального образования. В состав Комиссии входят депутаты представительного органа поселения, руководитель финансового отдела (или финансовое должностное лицо), глава местной администрации (если он не является главой муниципального образования), руководитель отдела по экономической политике, представители общественности и руководители предприятий, расположенных на территории поселения. Получатели бюджетных средств участвуют в заседаниях Комиссии без права голоса. Необходимо обратить внимание на то, что создание Комиссии в качестве участника бюджетного процесса ни бюджетным законодательством, ни законодательством о местном самоуправлении не предусматривалось. Однако ее участие в процессе подготовки проекта бюджета

имеет несколько преимуществ. Во-первых, это позволяет вовлечь в бюджетный процесс все заинтересованные стороны, и тем самым повысить эффективность бюджетного планирования. Во-вторых, участие в работе по формированию проекта бюджета депутатов значительно сокращает и упрощает процедуру его рассмотрения представительным органом, поскольку большая часть разногласий может быть снята еще на этапе его разработки. В-третьих, вовлечение всех заинтересованных сторон, в т.ч. получателей бюджетных средств, в процесс формирования бюджета, позволит повысить эффективность их деятельности на стадии исполнения бюджета, этому будет способствовать тщательный анализ планов работы бюджетных учреждений и объемов финансирования для реализации этих планов на этапе подготовки бюджетных заявок.

На основании описанных выше документов финансовый отдел делает предварительную оценку доходов, расходов бюджета и объема муниципального долга на очередной финансовый год. При среднесрочном планировании на этом этапе происходит разработка перспективного финансового плана. При наличии утвержденного в предыдущем году перспективного финансового плана его параметры корректируются на два года, охватываемые ранее утвержденным планом, а также разрабатываются основные параметры на третий год планового периода.

При планировании также учитывается:

- действующее законодательство;
- муниципальные правовые акты поселения;
- нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, зачисляемых в бюджет поселения;
- предполагаемые объемы финансовой помощи;
- виды и объемы расходов, передаваемых с других уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- нормативы финансовых затрат на предоставление муниципальных услуг.

Оценка бюджета муниципального образования на этом этапе дает только предварительные данные об его объеме, но они служат отправной точкой для дальнейшего процесса бюджетного планирования.

*На втором этапе бюджетного планирования* формируется бюджет действующих обязательств, т.е. исполнявшихся в текущем году расходных обязательств, которые подлежат исполнению и в плановом периоде в объеме, определенном в соответствии с принятыми на момент

внесения проекта решения о бюджете в представительный орган власти муниципальными правовыми актами, договорами и соглашениями.

На этом этапе получатели бюджетных средств, которыми являются в большинстве своем бюджетные учреждения, готовят бюджетные заявки на финансирование их деятельности в следующем финансовом году. Бюджетные заявки подаются на рассмотрение подразделениям местной администрации, которые дают по ним экспертное заключение. После этого заявки представляются на рассмотрение Комиссии по подготовке проекта бюджета. Вместе с бюджетными заявками на Комиссии рассматриваются планы работы организаций бюджетной сферы, отчеты о реализации действующих целевых программ и предложения о прекращении или уменьшении их финансирования. По результатам рассмотрения Комиссией бюджетные заявки дорабатываются и представляются в финансовый отдел поселения. На основании полученных бюджетных заявок финансовый отдел формирует бюджет действующих обязательств.

Необходимо отметить, что формирование бюджета действующих обязательств возможно до принятия в первом чтении закона о региональном бюджете, а соответственно до доведения до поселений предполагаемых объемов финансовой помощи. Продолжение работы над проектом бюджета в дотационных муниципалитетах представляется целесообразным только после получения бюджетных проектировок по дотациям из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы РФ.

При этом необходимо учитывать, что существенное сокращение объемов финансовой помощи по сравнению с текущим годом может стать причиной пересмотра всего проекта бюджета, в т.ч. действующих обязательств поселения.

На третьем этапе бюджетного планирования формируется проект бюджета принимаемых обязательств, т.е. обязательств, включение которых в перспективный финансовый план и проект бюджета зависит от решений, принимаемых в ходе бюджетного планирования на очередной финансовый год.

Принимаемые обязательства включают в себя увеличение финансирования по любым видам ранее осуществлявшимся расходам (текущим, капитальным), а также принятие новых видов расходов и/или целевых программ.

После получения информации об объемах финансовой помощи, выделяемой бюджету поселения, финансовый отдел уточняет объем доходов бюджета на очередной финансовый год и характеристики перспективного финансового плана по доходам. После этого оцени-

вается общий объем бюджета принимаемых обязательств как разница между прогнозируемыми доходами бюджета и планируемым объемом бюджета действующих обязательств. Формирование бюджета принимаемых обязательств, пожалуй, является наиболее сложным этапом работы над проектом бюджета. Во-первых, на этом этапе принимаются решения по текущим внепрограммным расходам, которые влияют не только на размер бюджета принимаемых обязательств, но и делают необходимым пересмотр бюджета действующих обязательств и проектов разработанных целевых программ и заявок на капитальные расходы. К таким решениям относятся, в частности, решения об увеличении оплаты труда работников бюджетной сферы и о повышении тарифов на услуги ЖКХ. Во-вторых, на этом этапе осуществляется отбор конкурирующих между собой проектов целевых программ и заявок на капитальные расходы.

При наличии одобренных Комиссией направлений бюджетной политики поселения на очередной финансовый год, в которых повышение вышеуказанных текущих внепрограммных расходов признается приоритетным, решение по этим расходам лучше всего принимать в начале работы над бюджетом принимаемых обязательств. Целесообразность такого порядка работы объясняется тем, что принятие решения об изменении тарифов на услуги ЖКХ или зарплаты служащих бюджетной сферы влияют как на текущие расходы бюджета, так и на расходы, предусмотренные в рамках целевых программ и заявок на осуществление капитальных расходов.

Соответственно, до вынесения на Комиссию потребность в финансовых ресурсах на их реализацию должна быть уточнена с учетом принятых решений.

Кроме того, принятие решений по этим видам расходов приводит к необходимости уточнения ранее согласованных объемов финансирования по отраслям и бюджетных заявок бюджетных учреждений.

В отдельных муниципальных образованиях возможно формирование бюджета принимаемых обязательств по текущим внепрограммным расходам одновременно с формированием бюджета действующих обязательств. Это позволяет получателям бюджетных средств изначально формировать свои бюджетные заявки с учетом увеличения расходов на оплату труда и коммунальные услуги. Такая организация бюджетного процесса возможна, прежде всего, в муниципальных образованиях – донорах, доходы которых не зависят от объема финансовой помощи. Кроме того, обязательным условием изменения порядка работы над проектом бюджета является отлаженная система

бюджетного прогнозирования, которая позволяет оценивать доходы и расходы с высокой степенью точности.

После принятия решений по объему принимаемых обязательств по текущим расходам финансовый отдел определяет объем бюджета принимаемых обязательств по капитальным расходам и целевым программам. На этом этапе происходит отбор заявок на финансирование капитальных расходов и целевых программ, который осуществляет Комиссия.

Как и текущие, капитальные расходы могут быть программными и внепрограммными. В первом случае заявки на осуществление капитальных расходов являются частью целевых программ, во втором – подаются отдельно.

Подготовка заявок на капитальные расходы вне рамок целевых программ целесообразна в случае, если их осуществление предполагает не достижение какой-либо социально-значимой цели, а поддержание в удовлетворительном состоянии имеющихся в муниципальной собственности зданий и объектов инфраструктуры. Например, для ремонта крыши клуба нет необходимости в разработке отдельной целевой программы.

Целевые программы разрабатываются в приоритетных для поселения отраслях. Перечень приоритетных отраслей должен быть определен на этапе разработки основных направлений бюджетной политики поселения. Разработка целевых программ может осуществляться местной администрацией, общественными организациями, группами граждан и т.п. В случае принятия решения о включении расходов по целевой программе в бюджет поселения, ответственным за реализацию программы назначается отраслевое подразделение администрации или получатель бюджетных средств.

На этапе формирования бюджета принимаемых обязательств также решается вопрос о создании резервного фонда местной администрации и целевых бюджетных фондов.

Назначением резервного фонда местной администрации является финансирование непредвиденных расходов в течение финансового года (проведение аварийно-восстановительных работ по ликвидации последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций). Если в поселении принимается решение о создании этих фондов, представительным органом власти до начала стадии исполнения бюджета должен быть утвержден *«Порядок расходования средств резервного фонда»*<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Ответ на вопрос о том, когда формировать резервный фонд является неоднозначным. Это можно делать на этапе формирования бюджета принимаемых обязательств. В этой ситуации фонд

Целевые бюджетные фонды создаются для финансирования отдельных целей и задач местного самоуправления. Фонды формируются в составе бюджета поселения, в т.ч. и за счет средств самообложения. Порядок их формирования и расходования устанавливается «Положением о целевом бюджетном фонде», утвержденном представительным органом.

После определения Комиссией перечня целевых программ и инвестиционных проектов, подлежащих финансированию в следующем финансовом году, главные распорядители (получатели) бюджетных средств уточняют проекты целевых программ и инвестиционные заявки с учетом замечаний Комиссии и уточненных бюджетных ограничений. Одновременно ими осуществляется распределение объема расходов на подведомственную им отрасль по статьям и подстатьям бюджетной классификации РФ. Все подготовленные документы вносятся в финансовый отдел. Одобренные заявки на капитальное строительство составляют проект адресной инвестиционной программы, которая готовится местной администрацией.

Ответ на вопрос о том, когда формировать резервный фонд является неоднозначным. Это можно делать на этапе формирования бюджета принимаемых обязательств. В этой ситуации фонд практически конкурирует с иными принимаемыми обязательствами. В случае, если наличие фонда признается приоритетным, еще до начала формирования бюджета действующих обязательств может быть установлено, что резервный фонд в поселении создается, и в него поступает определенный процент доходов бюджета.

На основании согласованных бюджетов действующих и принимаемых обязательств финансовый отдел готовит проект бюджета в разрезе статей бюджетной классификации РФ, разрабатывает проект «Решения о бюджете на очередной финансовый год». Одновременно с проектом бюджета уточняется перспективный финансовый план, формируется сводный финансовый баланс, который включает прогноз доходов и расходов бюджета, предприятий, расположенных на территории поселения и местных жителей. Также разрабатываются и/или уточняются иные документы, которые должны вноситься на рассмотрение представительного органа одновременно с проектом решения о бюджете. Перечень всех необходимых документов утвержден Бюджетным Кодексом РФ (см. Приложение 3).

---

практически конкурирует с иными принимаемыми обязательствами. В случае, если наличие фонда признается приоритетным, еще до начала формирования бюджета действующих обязательств может быть установлено, что резервный фонд в поселении создается, и в него поступает определенный процент доходов бюджета.

Подготовленный финансовым отделом пакет документов вносится на рассмотрение местной администрации. По результатам рассмотрения глава администрации либо направляет проект бюджета на доработку, либо вносит проект решения о бюджете вместе со всеми необходимыми документами и материалами на рассмотрение и утверждение представительному органу местного самоуправления.

### ***Рассмотрение и утверждение бюджета***

Основной целью данного этапа является согласование бюджета со всеми заинтересованными сторонами. Несмотря на то, что утверждает бюджет представительный орган поселения, в работе по рассмотрению бюджета участвует все население поселения. Требование о вынесении проекта бюджета на рассмотрение общественности содержится в ст. 28 закона 131-ФЗ, согласно которой проект решения о бюджете в обязательном порядке выносится на публичные слушания.

Законодательством не урегулирован вопрос о том, сколько чтений должно проводиться по бюджету поселения. Представляется целесообразным утверждать бюджет поселения в двух чтениях: на первом чтении принимать основные характеристики бюджета (объем доходов, расходов, муниципального долга), а на втором – рассматривать распределение расходов и доходов по статьям бюджетной классификации.

Процедуры вынесения проекта бюджета на публичные слушания на федеральном уровне также не определяются. Возможно обсуждение проекта бюджета с общественностью как до его рассмотрения представительным органом, так и после первого чтения. В данной главе описывается второй вариант, при котором сначала проект бюджета рассматривается представительным органом, одобряются его основные характеристики, а затем уже проводятся публичные слушания.

Бюджетный процесс на этапе рассмотрения и утверждения бюджета включает в себя следующие процедуры. Федеральным законодательством и Уставом муниципального образования устанавливаются определенные требования к проекту решения о бюджете, в частности, законодательно установлен перечень характеристик бюджета, которые должны содержаться в проекте решения, и список обязательных приложений. При внесении пакета документов о бюджете в представительный орган, прежде всего, устанавливается его соответствие формальным требованиям действующих правовых актов. По результатам рассмотрения проект решения о бюджете поселения и прилагаемые к нему документы либо направляются на доработку, либо

вносятся председателем представительного органа на рассмотрение комитетов и комиссий представительного органа.

Комитеты и комиссии рассматривают проект решения о бюджете, готовят заключения по представленному проекту решения, предложения о его принятии или об отклонении. Также готовятся рекомендации по внесению изменений и дополнений в проект бюджета и представляемые вместе с ним материалы и документы. Все заключения комитетов и комиссий на проект бюджета представляются в профильную комиссию представительного органа по бюджету. Эта комиссия обобщает все полученные заключения на проект бюджета и представляет их на заседании представительного органа.

Представительный орган принимает решение либо о принятии проекта решения о бюджете в первом чтении либо об отклонении и отправляет на доработку.

Предметом первого чтения являются основные параметры бюджета (общий объем доходов, расходов, муниципального долга, источники финансирования бюджета).

После принятия проекта бюджета представительным органом в первом чтении, документ публикуется в средствах массовой информации и выносится на публичные слушания. Рекомендации публичных слушаний не являются обязательными для исполнения, но должны учитываться при доработке бюджета.

На втором чтении рассматривается проект бюджета в разбивке по статьям бюджетной классификации. В случае одобрения «Решение о бюджете поселения» принимается во втором чтении. На протяжении всего этапа рассмотрения и утверждения бюджета работает согласительная комиссия, задачей которой является урегулирование разногласий по бюджету.

Решение о бюджете должно вступить в силу до начала очередного финансового года. В противном случае вводится временное управление бюджетом. В соответствии со ст. 190 Бюджетного Кодекса, при временном управлении бюджетом финансирование расходов осуществляется ежемесячно в размере 1/12 фактических расходов прошлого года. При этом могут финансироваться только действующие обязательства; принимаемые обязательства, предусмотренные проектом решения о бюджете, финансированию не подлежат. Тарифы, ставки, а также отчисления в бюджеты других уровней бюджетной сферы на финансирование делегированных полномочий устанавливаются в соответствии с решением о бюджете на предыдущий финансовый год. В течение двух недель после окончания периода временного управления местная администрация должна подготовить и внести в предста-

нительный орган проект решения о внесении изменений и дополнений в решение о бюджете, уточняющее показатели бюджета с учетом результатов исполнения бюджета за период временного управления.

Такой порядок финансирования существенно осложняет работу органов местного самоуправления, поэтому как исполнительный, так и представительный органы поселения стремятся достичь договоренностей по бюджету до начала очередного финансового года.

### ***Исполнение бюджета***

*Казначейское исполнение бюджета.* В РФ введено казначейское исполнение бюджета (ст. 215 БК), основными целями которого являлись «укрепление финансовой дисциплины, проведение единой бюджетной политики, усиление контроля за своевременным поступлением, целевым и эффективным использованием средств бюджетов»<sup>3</sup>.

В основе организации казначейского исполнения бюджета лежит принцип единства кассы, который предусматривает зачисление всех поступающих доходов бюджета, привлечение и погашение источников финансирования дефицита бюджета и осуществление всех расходов с единого бюджетного счета. (ст. 216 БК). Кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств являются органы казначейства, которые осуществляют кассовые выплаты за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

До 2006 г. казначейское исполнение местных бюджетов могло быть организовано двумя способами. Первый предполагал создание муниципального казначейства, при втором способе муниципальные образования заключали соглашения о кассовом обслуживании их бюджетов с территориальными подразделениями Федерального казначейства или казначействами субъектов РФ.

Поправки, внесенные в ст. 215.1 Бюджетного Кодекса, исключили возможность создания муниципальных казначейств. С 1 января 2006 г. кассовое исполнение бюджета вправе осуществлять территориальные органы Федерального казначейства или казначейства субъектов РФ по договору с Минфином России. Возможно два варианта проведения и учета операций по выплатам из местного бюджета органами казначейства<sup>4</sup>.

Первый вариант предусматривает открытие и ведением органом Федерального казначейства лицевого счета только местной адми-

---

<sup>3</sup> Указ Президента РФ №477 №12 мая 1997 г. «О мерах по усилению контроля за использованием средств федерального бюджета».

<sup>4</sup> Приказ Федерального казначейства от 22 марта 2005 г. №1н «Об утверждении порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов территориальными органами федерального казначейства».

нистрации, которая является органом, исполняющим бюджет. При втором варианте в казначействе открываются лицевые счета получателей бюджетных средств. В этом случае казначейство выполняет, в соответствии с соглашением, отдельные функции по исполнению местного бюджета. В частности казначейству передаются функции по санкционированию расходов бюджета – доведению до получателей бюджетных средств объемов финансирования расходов и лимитов бюджетных обязательств.

#### *Исполнение бюджета: участники и основные этапы*

Первым этапом после утверждения решения о бюджете на очередной финансовый год является составление сводной бюджетной росписи. В соответствии с Бюджетным Кодексом, работа над этим документом должна проводиться «снизу вверх» – от главных распорядителей бюджетных средств к финансовому органу. На практике бюджетная роспись в муниципальных образованиях составляется непосредственно финансовым отделом (в случае незначительного числа бюджетных учреждений). Бюджетная роспись утверждается главой администрации поселения.

После утверждения росписи финансовый отдел информирует всех распорядителей и получателей бюджетных средств об объемах бюджетных средств, предусмотренных росписью на финансирование их расходов, или, иными словами, доводит уведомления о бюджетных ассигнованиях. Эти уведомления являются информационными и не дают права принимать на себя какие-либо расходные обязательства.

После получения уведомлений о бюджетных ассигнованиях бюджетные учреждения составляют свои сметы доходов и расходов и предоставляют их на утверждение местной администрации.

Финансирование расходных обязательств бюджетных учреждений осуществляется в пределах лимитов обязательств, т.е. в пределах объема бюджетных средств, утвержденного местной администрацией для расходования данным бюджетным учреждением в течение определенного периода. По Бюджетному Кодексу этот период не может превышать трех месяцев. Получатели могут принимать на себя обязательства по осуществлению расходов в пределах утвержденных лимитов и утвержденной сметы доходов и расходов.

При первом варианте казначейского исполнения платежные и иные необходимые документы предоставляются получателями бюджетных средств в финансовый отдел поселения. Финансовый отдел, в свою очередь, проверяет полученные документы на соответствие решению о бюджете, смете доходов и расходов, доведенным бюджетным ассигно-

ваниям и лимитам бюджетных обязательств. В случае соответствия документов всем перечисленным документам местная администрация делает разрешительную надпись и передает документы для кассового обслуживания в казначейство. При втором варианте распределения полномочий между администрацией поселения и казначейством платежные документы от получателей бюджетных средств поступают непосредственно в казначейство, которое в данном случае, не только осуществляет кассовые выплаты, но и проверяет платежные документы, а также санкционирует расходы.

### *Изменение параметров бюджета в процессе исполнения*

В процессе исполнения бюджета может возникнуть необходимость изменения параметров бюджета, например, сокращения расходов (секвестр) в результате снижения ожидаемого объема поступлений в бюджет. Если сокращение не превышает 10% расходов, местная администрация вправе принять соответствующее решение самостоятельно. Если сокращение составляет более 10% расходов, администрация представляет на рассмотрение и утверждение представительного органа предложения о внесении дополнений и изменений в решение о бюджете.

Аналогичный порядок устанавливается при превышении фактически полученных доходов над ожидаемыми и при необходимости перемещения средств между статьями бюджетной классификации. В случае. Если изменения не существенны, решение принимает местная администрация. При значительном изменении параметров бюджета вносятся изменения и дополнения в решение о бюджете. Бюджетным Кодексом устанавливается ограничение на изменение бюджетных ассигнований для главных распорядителей бюджетных средств, согласно которому это изменение не должно превышать 10% от утвержденных ассигнований. Для получателей бюджетных средств предел установлен на уровне 15%.

### ***Контроль за исполнением бюджета***

Финансовый контроль осуществляется на протяжении всего бюджетного процесса. Предварительный контроль предполагает экспертизу проекта бюджета, текущий контроль осуществляется на этапе исполнения бюджета, последующий контроль включает анализ отчета об исполнении бюджета. В соответствии с Бюджетным Кодексом, финансовый контроль осуществляется как исполнительными, так и представительными органами местного самоуправления. Бюджетный

Кодекс также предусматривает контроль органа, исполняющего бюджет, ГРБС и РБС.

При описанном выше способе организации бюджетного процессе местная администрация является одновременно органом, исполняющим бюджет, и ГРБС. В этом случае к ее полномочиям относится контроль за использованием бюджетных средств получателями этих средств, а также контроль за соблюдением условий договоров получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и муниципальных гарантий.

Представительный орган проводит экспертизу промежуточных (оперативных, ежемесячных, квартальных, полугодовых) и годового отчетов об исполнении бюджета, подготовленных финансовым органом. Периодичность предоставления отчетов об исполнении бюджета устанавливается Положением о бюджетном процессе, но не может быть реже чем один раз в квартал. Такое требование содержится в ст. 241 Бюджетного Кодекса. Квартальные и полугодовые отчеты об исполнении бюджета представляются не только в представительный орган, но и в орган Федерального казначейства и Комитет по государственной статистике.

Контроль за исполнением бюджета, осуществляемый представительным органом, может быть организован одним следующих способов:

- создание постоянно действующего депутатского комитета или комиссии,
- осуществление экспертизы отчетов и подготовка заключений аппаратом представительного органа;
- заключение договоров с внешними аудиторами (специализированными аудиторскими фирмами).

Во всех этих случаях результаты контроля, полученные названными структурами, представляются представительному органу на сессии. Решение по результатам проверки принимается представительным органом.

Законом №131-ФЗ также предусматривается создание контрольного органа муниципального образования (Контрольно-счетной палаты, ревизионной комиссии и т.п.), на который могут возлагаться отдельные контрольные функции по определенным уставом муниципального образования вопросам.

При этом контрольный орган осуществляет:

- контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета об его исполнении;
- контроль за исполнением местного бюджета;

– контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности поселения.

Контрольный орган может принимать самостоятельные решения по результатам контроля в том случае, если эти результаты не затрагивают вопросов, отнесенных законодательством к исключительной компетенции представительного органа. Решение по результатам контроля в последнем случае принимается представительным органом на сессии.

По Закону №131-ФЗ результаты проверок, осуществляемых контрольным органом, подлежат опубликованию (обнародованию).

Завершением бюджетного процесса является принятие представительным органом решения *«Об утверждении отчета об исполнении бюджета поселения»*. По Бюджетному Кодексу, принятие решения по годовому отчету об исполнении бюджета должно основываться на результатах внешней проверки представительным органом. При выявлении несоответствия исполнения бюджета утвержденным параметрам представительный орган вправе не утверждать отчет об исполнении бюджета и обратиться в органы прокуратуры для проверки обстоятельств несоответствия исполнения бюджета принятому решению о бюджете.

Законом №131-ФЗ также вводится контроль общественности за исполнением бюджета. Также как и проект решения о бюджете, отчет об исполнении бюджета поселения выносится на публичные слушания (Ст. 28 закона 131-ФЗ). На публичные слушания отчет об исполнении бюджета выносится после проведения внешней проверки отчета и перед утверждением отчета об исполнении бюджета на заседании представительного органа. При этом на публичных слушаниях должен обсуждаться не только отчет об исполнении бюджета, но и отчет местной администрации о проведенной работе и социально-значимых результатах финансовой политики поселения в прошедшем финансовом году, которые в первую очередь оцениваются жителями поселения.

Приложение 1

Перечень муниципальных правовых актов,  
необходимых для организации бюджетного процесса в поселении

№	Название документа	Обязательность принятия документа в муниципальном образовании
1	2	3
1	Разделы Устава по порядку формирования, утверждения, исполнения, контроля за исполнением местного бюджета	обязательны
2	Положение о бюджетном процессе	обязателен
3	Положение о публичных слушаниях	обязателен
4	Положение о порядке ведения реестра расходных обязательств	обязателен
5	Положение о разработке, применении и мониторинге применения перспективного финансового плана	обязателен
6	Порядок разработки, утверждения и исполнения смет доходов и расходов отдельных населенных пунктов, не являющихся поселениями	При создании территориальных органов местного самоуправления, наделенных бюджетными полномочиями
7	Порядок формирования, размещения, использования и контроля за выполнением муниципального заказа	обязателен
8	Положение о порядке создания и использования резервных фондов	При наличии резервных фондов
9	Положение о регулировании муниципального долга	При наличии муниципального долга и/или планировании бюджета с дефицитом
10	Положение о целевом бюджетном фонде	При наличии целевых бюджетных фондов
11	Решение об установлении налога на имущество физических лиц	обязателен
12	Решение об установлении земельного налога	обязателен
13	Решение о порядке перечисления в местный бюджет части прибыли МУП	При наличии МУПов
14	Порядок самообложения граждан	При принятии решения о введении самообложения граждан
15	Положение о размере оплаты труда и условиях премирования муниципальных должностных лиц	обязателен
16	Положение о контрольном органе	При создании контрольного органа
17	«Положение об администрации поселения» и/или «Положение о структурных подразделениях администрации поселения»	Обязателен один из двух нормативно-правовых актов

Приложение 2

Перспективный финансовый план \_\_\_\_\_ поселения  
на \_\_\_\_\_ годы

Показатели	Отчетный год	Текущий год	Плановый период		
			1-й год	2-й год	3-й год
<b>Доходы – всего, в т.ч.</b>					
собственные доходные источники					
межбюджетные трансферты бюджетам других уровней					
<b>Расходы – всего, в т.ч.</b>					
межбюджетные трансферты бюджетам других уровней					
<b>Профицит (+), дефицит (-)</b>					
<b>Муниципальный долг</b>					
На начало года - всего					
На конец года - всего					

Приложение 3

Перечень документов и материалов, представляемых одновременно с проектом бюджета представительному органу (установлен ст. 185 Бюджетного Кодекса).

- прогноз консолидированного бюджета соответствующей территории на очередной финансовый год;
- основные направления бюджетной и налоговой политики соответствующей территории на очередной финансовый год;
- прогноз сводного финансового баланса соответствующей территории на очередной финансовый год;
- адресная инвестиционная программа на очередной финансовый год;
- план развития государственного или муниципального сектора экономики;
- структура государственного или муниципального долга и программа внутренних и внешних заимствований, предусмотренных на очередной финансовый год для покрытия дефицита бюджета;
- оценка потерь бюджета от предоставленных налоговых льгот;
- оценка ожидаемого исполнения бюджета за текущий финансовый год;
- другие документы и материалы, предусмотренные муниципальными правовыми актами.

## Тема 12. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПОСЕЛЕНИЯ

К формам прямого волеизъявления граждан, через которые они осуществляют местное самоуправление и, тем самым, реализуют свое конституционное право на местное самоуправление, Конституция Российской Федерации (статья 130) и Федеральный закон № 131-ФЗ (статья 3) отнесли референдум, выборы и другие формы. В статьях 22-33 указанного Федерального закона расширены и конкретизированы формы и правовые гарантии конституционных прав граждан на местное самоуправление. При этом закон регулирует две группы форм:

- 1) формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления;
- 2) формы участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Согласно статье 33 Федерального закона № 131-ФЗ обе формы должны быть основаны на принципах законности и добровольности. Кроме того, государственные органы и их должностные лица, органы местного самоуправления и их должностные лица обязаны содействовать населению как в непосредственном осуществлении местного самоуправления, так и в участии населения в осуществлении местного самоуправления. Представители муниципальной власти (депутаты и должностные лица), осознающие природу местного самоуправления как особого института публичной власти, могут получить много выгод и преимуществ для местного развития, содействуя общественным инициативам в самых разных формах. Ведь именно в деятельности жителей муниципальных образований проявляется так называемая общественная составляющая местного самоуправления, без которой эффективного муниципального управления добиться невозможно. Разница между двумя формами состоит в том, что в случае непосредственного осуществления населением местного самоуправления происходит проявление публично-властного характера института местного самоуправления, наличие которого предусмотрено государством в качестве обязательного элемента российской государственности, основы конституционного строя (статьи 2, 12 Конституции РФ).

В случае участия населения в осуществлении местного самоуправления имеет место добровольный процесс самоорганизации отдельных граждан или их объединений, их включение в решение вопросов местного значения.

Основой проявления инициатив по самоорганизации могут служить разнообразные интересы различных слоев и социальных групп, действующих на территории и налаживающих диалог с органами местного самоуправления – бизнес-структур, местных отделений политических партий и общественных объединений, территориальных общин, собственников жилья и т.п. В данном случае общественные отношения носят безвластный характер. Очень часто участия населения в осуществлении местного самоуправления совпадают с формами общественных объединений или некоммерческих организаций, через которые происходит реализация конституционных прав граждан на объединение (статья 30 Конституции Российской Федерации), а не на местное самоуправление.

В качестве критериев отнесения деятельности населения к непосредственным формам осуществления местного самоуправления можно назвать:

- императивно властный характер решений, принятых непосредственно жителями, т.е. эти решения сразу становятся обязательными для физических и юридических лиц на территории муниципального образования без принятия дополнительных решений органами местного самоуправления;
- нормативным регулированием при установлении порядка организации данной формы занимается и Федерация, и субъект РФ, и муниципальные образования;
- строго институализированные формы и порядок принятия решений, как правило, закрепленные законами и уставами муниципальных образований;
- участие определенного (установленного законом) процента граждан, обладающих правом на осуществление местного самоуправления, чем придается легитимность принимаемым решениям;
- территория, на которой организован процесс, с точки зрения лиц, обязанных исполнять принятые участниками решения, охватывает всё муниципальное образование, а не только его часть;
- возраст участвующих в данном процессе жителей, совпадает с возрастом избирателей, т.е. граждан, обладающих избирательных правом (18 лет).

Федеральным законом № 131-ФЗ регламентируется процесс лишь некоторых форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Принципиально важное значение имеет то, что федеральный законодатель дает открытый перечень форм участия населения в

местном самоуправлении, прямо указывая в статье 33 на возможность иных форм, не противоречащих Конституции РФ, Федеральному закону № 131-ФЗ и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации. Тем самым, каждому муниципалитету предоставляется свобода выбрать и регламентировать свою систему взаимодействия органов местного самоуправления с жителями, исходя из особенностей их социального состава, интересов и предпочтений по поводу совместного проживания.

### ***Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления***

Исходя из вышеприведенных критериев, к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления можно отнести *местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, а также отзыв* выборного должностного лица местного самоуправления, избранного населением всего муниципального образования и *голосование* по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования.

***Местный референдум*** – голосование граждан РФ, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования и обладающих избирательным правом, по вопросам местного значения, которое проводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также уставами муниципальных образований.

В соответствии со статьей 22 Федерального закона № 131-ФЗ, принятое на местном референдуме решение обязательно к исполнению всеми органами и хозяйствующими субъектами, расположенными на территории муниципального образования, а также гражданами. Оно не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной и муниципальной власти. Органы местного самоуправления обеспечивают исполнение принятого на местном референдуме решения в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом муниципального образования.

Порядок выдвижения инициативы, подготовки и проведения местного референдума регулируется законами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами и в установленных ими пределах. Решение о назначении местного референдума принимается представительным органом муниципального образования. В голосовании участвуют граждане, достигшие 18 лет и живущие в границах муниципального образования.

В статье 12 Федерального закона № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» перечислены вопросы местного значения, которые не могут выноситься на местный референдум:

а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местного самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов;

б) о персональном составе органов местного самоуправления;

в) об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности;

г) о принятии или об изменении соответствующего бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования;

д) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

**Муниципальные выборы** – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица местного самоуправления. Они проводятся в целях избрания депутатов, членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В статье 2 Федерального закона № 131-ФЗ для названных лиц вводятся следующие понятия :

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

2) выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо, получившее полномочия на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах (как видим, этим лицом может быть не всякий мэр, глава администрации);

3) член выборного органа местного самоуправления – выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного

на муниципальных выборах, например, член контрольного органа, но только в случае, если контрольный орган избран гражданами муниципального образования.

Как известно из предыдущей темы, представительный орган поселения формируется только на муниципальных выборах. Для муниципальных выборов действуют все критерии – императивно властный характер решений, принятых непосредственно гражданами; нормативное регулирование на трех уровнях власти; участие в выборах не менее определенного законами числа граждан; институализированная форма проведения с установленными законами гарантиями для граждан; территориальный охват – всё муниципальное образование, участники - избиратели.

Муниципальные выборы, как и любые другие, могут проводиться по:

1) одномандатным избирательным округам (в округе избирается один депутат);

2) многомандатным избирательным округам (в округе избираются несколько депутатов, за каждого из которых избиратели голосуют персонально);

3) по единому избирательному округу (в округе избиратели голосуют за список кандидатов, выдвинутых политической партией или общественным объединением).

Первые два варианта выборов принято называть мажоритарной избирательной системой, третий вариант - пропорциональной избирательной системой или системой конкурирующих списков. Депутатские мандаты между партиями и общественными объединениями, участвующими в выборах, при пропорциональной системе распределяются пропорционально набранным голосам. Если в одном муниципальном образовании часть депутатов избирается по пропорциональной системе, а часть – по мажоритарной, то такая избирательная система называется смешанной.

Порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов регулируется законами субъекта РФ в соответствии с федеральными законами и в установленных ими пределах.

Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ предпринята попытка устранить правовые коллизии между избирательным и муниципальным законодательством, в частности, дополнена часть 3 статьи 23 Федерального закона № 131-ФЗ. В соответствии с этими дополнениями, в законах субъекта РФ теперь требуется устанавливать многовариантность избирательных систем, которые могут применяться

на муниципальных выборах. Конкретный вид избирательной системы из предложенных субъектом РФ закрепляется в уставе муниципального образования. При выборе наиболее приемлемой системы предлагается учитывать: численность избирателей, тип муниципального образования, наличие местных отделений политических партий и (или) общественных объединений и другие обстоятельства.

При переходе от привычной мажоритарной избирательной системы к пропорциональной или смешанной системе следует особо учитывать степень развитости политической структуры местного сообщества. Представляется, что в случае формирования объединения избирателей на основе общности взглядов на проблемы местного развития («муниципальных партий»), выбор пропорциональной избирательной системы может стать предпочтительнее.

**Сход граждан** – форма непосредственного участия граждан в осуществлении местного самоуправления в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек; сход граждан осуществляет полномочия представительного органа муниципального образования, в том числе отнесенные к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования (статья 25 Федерального закона № 131-ФЗ).

Как видим, это новая по содержанию форма прямой демократии, для которой оставлено старое название, имевшее ранее другой смысл. Сход и собрание были синонимами в прежнем законе о местном самоуправлении 1995 года. К сожалению, в этом же смысле термин «сход» продолжает применяться в ряде действующих федеральных законов.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ сход правомочен при участии в нем более половины жителей поселения, обладающих избирательным правом. Сход граждан в смысле названного закона – это не только форма прямого волеизъявления, но и фактически особый орган местного самоуправления, заменяющий представительный орган малого поселения. Сход обладает всеми полномочиями представительного органа, в том числе – исключительной компетенцией, установленной в части 10 статьи 35 для представительного органа любого муниципального образования.

На сходе граждан председательствует глава муниципального образования или иное лицо, избираемое сходом граждан. Решение схода граждан считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода. Так же как и решения местного референдума, решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения, а органы и должностные лица

местного самоуправления обеспечивают исполнение данных решений в соответствии с разграничением полномочий между ними, определенным уставом поселения.

**Отзыв** – форма прямого волеизъявления граждан по досрочному прекращению полномочий выборного лица, осуществляемому посредством специально назначенного голосования. Отзыв фактически является одной из форм ответственности выборных лиц перед избирателями. Процедуры, связанные с подготовкой, назначением, проведением голосования по отзыву и определением его результатов совпадают с аналогичными процедурами, установленными региональным законом для местного референдума. Вместе с тем, референдумом такое голосование не является. Это связано в числе прочего и с тем, что голосование может проводиться в избирательном округе, составляющем часть территории МО. Однако минимально необходимое число участников для признания решения состоявшимся устанавливается законами.

Согласно статье 24 Федерального закона № 131-ФЗ голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления проводится по инициативе населения. Порядок голосования по отзыву устанавливается законом субъекта РФ с учетом следующих особенностей:

- основания и процедура отзыва устанавливаются уставом муниципального образования, причем основаниями могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействие) депутата, члена выборного органа, выборного лица в случае их подтверждения в судебном порядке;
- процедура отзыва названных лиц должна обеспечивать им возможность дать избирателям объяснения по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва.

Лицо считается отозванным, если за отзыв проголосовало не менее половины избирателей, зарегистрированных в муниципальном образовании, избирательном округе. Итоги голосования по отзыву выборного должностного лица и принятые решения подлежат обязательному опубликованию.

**Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования** – это новый электоральный институт, введенный Федеральным законом № 131-ФЗ в дополнение к местному референдуму с целью получения согласия населения в некоторых случаях изменения границ и преобразования, т.е. объединения, разделения, изменения статуса муниципального образования.

Отличие процедур голосования граждан по вопросам территориальных изменений от процедур местного референдума состоит в отсутствии запрета на проведение агитации государственными и муниципальными органами, лицами, замещающими государственные или муниципальные должности, а также в отсутствии общеобязательности принятых решений. Установлена особенность реализации таких решений. Без решения о согласии граждан на изменение границ, преобразование МО, указанные территориальные изменения не могут быть произведены. Вместе с тем, получение согласия на изменение границ, преобразование не влечет за собой обязательности территориальных изменений. Окончательное решение остается за органами государственной власти субъекта РФ.

Случаи, когда может быть введена процедура голосования по изменению территориальных основ местного самоуправления, перечислены в статьях 12 и 13 Федерального закона № 131-ФЗ, в частности, они касаются:

- отнесения территорий отдельных поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов или поселений,
- разделения или объединения поселений,
- изменения статуса городского поселения или городского округа.

Назначается голосование представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума с указанными выше отличиями.

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

### ***Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления***

К формам участия населения в осуществлении местного самоуправления, общие принципы которых устанавливаются в статьях 26-32 Федерального закона № 131-ФЗ, относятся: *собрания и конференции граждан, территориальное общественное самоуправление,*

*правотворческая инициатива граждан, публичные слушания, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления, иные формы.* Заметим, что, в отличие от регулирования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления, федеральный законодатель здесь исключает вмешательство субъектов РФ (кроме регулирования обращения граждан в статье 32). Таким образом, федеральное регулирование участия населения в осуществлении местного самоуправления в основном должно дополняться, расширяться и конкретизироваться лишь муниципальными правовыми актами (уставом муниципального образования и иными нормативными актами).

**Собрания и конференции граждан** являются формами самоорганизации жителей в небольших поселениях либо на части территории муниципального образования. В последнем случае они могут являться также одной из форм территориального общественного самоуправления. Право граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления посредством проведения собраний и конференции установлено в статьях 27, 29 и 30 Федерального закона № 131-ФЗ. По своим полномочиям собрание граждан и конференция граждан (собрание делегатов) не отличаются (статья 30).

В статье 29 названного закона указано три цели проведения собрания граждан:

- обсуждение вопросов местного значения,
- информирование населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления,
- осуществление территориального общественного самоуправления.

В качестве итогов проведения собраний, конференций могут быть обращения к органам и должностным лицам местного самоуправления, а также избрание лиц, уполномоченных представлять граждан во взаимоотношениях с органами и должностными лицами местного самоуправления. Обращения, принятые собранием или конференцией граждан, подлежат обязательному рассмотрению органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в обращениях вопросов, с направлением письменного ответа.

Порядок назначения и проведения собрания и конференции граждан, избрания делегатов на конференцию, а также полномочия собрания или конференции определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, уставом территориального общественного самоуправления. Итоги собрания, конференции

граждан (собрания делегатов) подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Для назначения собрания или конференции граждан необходимо решение либо представительного органа муниципального образования, если инициатива проведения принадлежит населению или самому представительному органу, либо главы муниципального образования, если инициатива принадлежит ему.

**Территориальное общественное самоуправление (ТОС)** определено в статье 27 Федерального закона № 131-ФЗ как самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения. Целью ТОС является самостоятельное и под свою ответственность осуществление собственных инициатив граждан по вопросам местного значения.

Таким образом, деятельность ТОС определяется двумя факторами:

1) ТОС – это институт общественного, а не местного самоуправления;

2) субъекты ТОС, т.е. непосредственно граждане или органы ТОС, могут участвовать в решении вопроса местного значения, реализуя собственные инициативы.

Границы территории, на которой осуществляется ТОС (ею может быть подъезд дома; многоквартирный дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории) устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения. Создание ТОС возможно при представительстве не менее половины жителей соответствующей территории, достигших 16 лет.

Закон предусматривает две формы осуществления ТОС:

1) путем проведения собраний и конференций граждан, т.е. непосредственно населением без избрания органов;

2) путем создания и деятельности органов ТОС, избираемых на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Для первой формы – собраний и конференций граждан – Федеральным законом определены исключительные полномочия:

1) установление структуры органов ТОС;

2) принятие устава ТОС, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов ТОС;

4) определение основных направлений деятельности ТОС;

5) утверждение сметы доходов и расходов ТОС и отчета о ее исполнении;

б) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов ТОС.

Для органов ТОС, которые должны по закону представлять интересы населения, проживающего на соответствующей территории, и обеспечивать исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан, законом предусмотрена возможность:

– осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

– вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Чтобы осуществлять хозяйственную деятельность по договорам за счет средств иных субъектов, в том числе средств местного бюджета, органы ТОС должны работать в рамках договора, получив предварительно статус юридического лица. Деятельность собственными силами и за счет собственных средств может осуществляться без приобретения статуса юридического лица.

Например, деятельность органов ТОС по содержанию жилищного фонда может начаться только после того, как они выиграют конкурс при отборе управляющей организации, объявленный органом местного самоуправления (в случае, если решение о способе управления домом не приняли сами собственники), и заключили договор на управление с собственниками. При этом такой договор может быть заключен только при наличии государственной регистрации органов ТОС как юридических лиц. Напротив, посадка деревьев или оборудование детских площадок гражданами, участвующими в ТОС, может проводиться без каких-либо договоров и государственной регистрации органов ТОС.

С учетом особенностей данной формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает два вида регистрации ТОС (часть 5 статьи 27) – «муниципальный» и государственный.

«Муниципальная» регистрация состоит в регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения.

Причем ТОС будет считаться учрежденным только с момента регистрации устава. Следовательно, этот вид регистрации по закону № 131-ФЗ считается обязательным, но статус юридического лица субъекты ТОС не приобретают. Порядок регистрации устава ТОС определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Важно, что федеральный законодатель устанавливает требования к уставу ТОС (часть 9 ст. 27) и запрещает органам местного самоуправления дополнять эти требования (часть 10 ст.27).

Государственная регистрация по закону не является обязательной, и её прохождение, а значит, приобретение права юридического лица - некоммерческой организации (НКО), должно быть предусмотрено в уставе ТОС.

Кроме возможности государственной регистрации, Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает для ТОС возможность получения средств из местного бюджета. Порядок организации и осуществления ТОС, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования (часть 11 статьи 27).

Принципиальным новшеством Федерального закона № 131-ФЗ по сравнению с прежним законом № 154-ФЗ является отсутствие требований о принятии закона субъекта РФ, регулирующего деятельность ТОС в данном регионе. Поскольку не все субъекты РФ принимали соответствующие законы, либо их регулирование оказывалось недостаточным, нередко были споры и коллизии между органами ТОС и органами местного самоуправления.

***Правотворческая инициатива граждан*** – форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, реализующая право населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения, которая осуществляется путем внесения проектов правовых актов по вопросам местного значения в органы местного самоуправления). Федеральные гарантии правотворческой инициативы установлены в статье 26 Федерального закона № 131-ФЗ. С правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, или орган ТОС. Минимальная численность этой группы не может превышать 3 процента от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятия к рассмотрению и рассмотрения проекта муниципального

правового акта должен устанавливаться нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. При этом нормы – гарантии реализации правотворческой инициативы должны быть указаны в Уставе МО. В случае отсутствия названного акта принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, осуществляются в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ.

Внесенный гражданами проект подлежит обязательному рассмотрению органом местного самоуправления, к компетенции которого относится принятие соответствующего акта, в течение трех месяцев со дня его внесения. Представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении указанного проекта. Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта, должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

**Публичные слушания** – обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, организуемые по инициативе населения, представительного органа или главы муниципального образования (часть 1 статьи 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

Если публичные слушания проводятся по инициативе населения или представительного органа муниципального образования, то они назначаются представительным органом, а если проводятся по инициативе главы муниципального образования, то назначаются главой (статья 28 Федерального закона № 131-ФЗ).

В качестве федеральных гарантий участия граждан в законе перечислены вопросы, которые должны пройти публичные обсуждения обязательно:

- 1) проект устава муниципального образования или проект муниципального правового акта о внесении в него изменений;
- 2) проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- 3) проекты планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки территорий и межевания территорий;
- 4) вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
- 5) вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Причем этот порядок должен предусматривать:

- заблаговременное оповещение жителей муниципального образования о времени и месте проведения публичных слушаний,
- заблаговременное ознакомление с проектом муниципального правового акта,
- другие меры, обеспечивающие участие в публичных слушаниях жителей муниципального образования,
- опубликование (обнародование) результатов публичных слушаний.

**Опрос граждан** – метод выявления мнения населения на всей территории муниципального образования или на части его территории, результаты которого носят рекомендательный характер при принятии решений органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, а также органами государственной власти. Роль опроса тем выше, чем меньше численность поселения. Хотя порядок назначения и проведения опроса граждан определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа, федеральный законодатель в статье 31 достаточно подробно регулирует вопросы организации и проведения опроса.

Опрос граждан, обладающих избирательным правом, проводится либо на всей территории муниципального образования, либо на её части. Результаты опроса носят рекомендательный характер. Инициатива опроса принадлежит:

1) представительному органу или главе муниципального образования – по вопросам местного значения, тогда финансирование опроса осуществляется за счет средств местного бюджета;

2) органам государственной власти субъектов РФ – для учета мнения граждан при принятии решений об изменении целевого назначения земель муниципального образования для объектов регионального и межрегионального значения, тогда финансирование опроса осуществляется за счет средств регионального бюджета.

Решение о назначении опроса граждан принимается представительным органом поселения. При назначении опроса граждан устанавливаются:

- 1) дата и сроки проведения опроса;
- 2) формулировка вопроса (вопросов), предлагаемого (предлагаемых) при проведении опроса;

- 3) методика проведения опроса;
- 4) форма опросного листа;
- 5) минимальная численность жителей муниципального образования, участвующих в опросе.

Жители муниципального образования должны быть проинформированы о проведении опроса граждан не менее чем за 10 дней до его проведения.

**Обращения граждан в органы местного самоуправления** (как коллективные, так и индивидуальные) – важная форма участия граждан в осуществлении местного самоуправления, предусмотренная Конституцией РФ (ст. 33) и Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 32). Принято выделять следующие виды обращений:

Предложение – обращение в орган власти, содержащее замечания, предложения по улучшению работы.

Заявление – обращение к органу по поводу реализации права или законного интереса заявителя (заявителей).

Жалоба – сигнал о нарушении права или законного интереса и просьба пересмотреть вопрос.

Федеральный закон № 131-ФЗ указывает, что должностные лица местного самоуправления обязаны дать письменный ответ по существу обращений граждан в органы местного самоуправления в течение одного месяца. Порядок и сроки рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления устанавливаются законами субъектов РФ и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. За нарушение должностным лицом местного самоуправления порядка и срока письменного ответа на обращения граждан законом субъекта РФ устанавливается административная ответственность.

**К иным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления** можно отнести право участвовать в заседаниях представительного органа поселения, ТСЖ, гражданские комитеты, общественные экспертизы муниципальных проектов, программ, решений, земские и жилищные движения, родовые общины в национальных республиках, казачье самоуправление, союзы потребителей, советы предпринимателей и т.д. и т.п. Чем больше разнообразных форм участия граждан в поселении, тем более структурировано местное сообщество, а значит, более полно реализуются в решениях органов местного самоуправления интересы жителей.

Для расширения участия населения в осуществлении местного самоуправления существенное значение имеет информирование органами местного самоуправления населения о своей деятельности,

принимаемых или готовящихся решениях, отчеты органов, должностных лиц, депутатов перед населением.

### **Представительный орган поселения**

Правовой статус представительного органа поселения фактически не отличается от статуса этого органа в муниципальных образованиях иного типа, поэтому далее будем использовать термин «представительный орган».

Наличие представительного органа вызвано объективной потребностью жителей в поселениях свыше 100 избирателей выбирать своих представителей для решения проблем жизнеустройства на данной территории.

Основная функция представительного органа – представлять и реализовывать коллективные (публичные) интересы первичных субъектов местного самоуправления – населения (местного сообщества).

Представительный орган – обязательный орган в структуре органов муниципального образования любого типа. Именно представительному органу дано право формировать иные органы муниципальной власти в данном муниципальном образовании. Статус представительного органа позволяет ему в рамках своей компетенции принимать от имени жителей муниципального образования решения, обязательные для исполнения всеми юридическими и физическими лицами на территории этого муниципального образования, включая граждан, которые не участвовали в голосовании на выборах этого органа, органов или подразделений государственной власти, действующих на территории муниципального образования.

В статье 35 Федерального закона № 131-ФЗ установлена исключительная компетенция представительного органа муниципального образования любого типа:

1) принятие устава муниципального образования и внесение в него изменений и дополнений;

2) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;

3) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах;

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

5) определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;

6) определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, а

также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений;

7) определение порядка участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества;

8) определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;

9) контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

В отличие от прежней редакции федерального закона о местном самоуправлении, когда компетенция представительного органа находилась исключительно в ведении муниципального образования и могла устанавливаться его уставом, теперь это совместное ведение Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. В частности, иные полномочия представительных органов (кроме исключительных) определяются федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований (часть 11 статьи 35).

Формирование представительного органа поселения, как уже отмечалось, может происходить только на муниципальных выборах. Формирование представительного органа муниципального района имеет следующие особенности:

– в случае прямых муниципальных выборов число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района;

– в случае делегирования глав и депутатов представительных органов поселений устанавливается равная независимо от численности населения поселения норма представительства, определяемая в порядке, установленном статьей 35 Федерального закона № 131-ФЗ.)

Численность депутатов представительного органа муниципального района определяется уставом муниципального района и не может быть менее 15 человек.

Численность депутатов представительного органа поселения определяется уставом муниципального образования и не может быть менее:

7 человек – при численности населения менее 1000 человек;

10 человек – при численности населения от 1000 до 10 000 человек;

15 человек – при численности населения от 10 000 до 30 000 человек;

20 человек – при численности населения от 30 000 до 100 000 человек;

25 человек – при численности населения от 100 000 до 500 000 человек;

35 человек – при численности населения свыше 500 000 человек.

Представительный орган поселений с числом избирателей менее 100 человек вообще не формируется. Его полномочия, как уже отмечалось, исполняет сход граждан.

Если представительные органы местного самоуправления поселений принимают решение о формировании представительного органа района путем делегирования представителей поселений, можно порекомендовать несколько способов, повышающих представительство населения и легитимность данного органа.

Во-первых, при проведении избирательной кампании по выборам депутатов представительного органа поселения гражданам необходимо разъяснять, что избранный ими депутат может одновременно стать и их представителем в районном органе местного самоуправления. Это повысит требования граждан к своему избраннику и позволит сделать более обоснованный выбор.

Во-вторых, желательно в этом случае использовать на выборах в поселении пропорциональную избирательную систему, или как минимум систему многомандатных округов. В случае использования последней желательно избирать делегатов в районный представительный орган от каждого из многомандатных округов.

В-третьих, процедура избрания районных депутатов из состава представительного органа поселений должна быть установлена в уставе поселения. Эта процедура должна предусматривать возможность участия населения в обсуждении данного вопроса (например, на публичных слушаниях, на собраниях, конференциях, в СМИ, на открытых заседаниях представительного органа по данным вопросам с предоставлением права гражданам выступать на таких заседаниях). Возможны и иные способы участия населения в обсуждении вопросов формирования представительного органа района.

Досрочное прекращение полномочий представительного органа не зависит от порядка его формирования. Оно возможно в следующих случаях:

1. Роспуск представительного органа на основании закона субъекта РФ. Это одна из форм ответственности представительного органа муниципального образования перед государством (установлена в статье 73 Федерального закона № 131-ФЗ). Такая ответственность наступает в случае, если соответствующим судом установлено, что

представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

2. Самороспуск представительного органа на основании собственного решения. При этом решение о самороспуске принимается в порядке, определенном уставом муниципального образования (статья 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

3. Неправомочность данного состава депутатов представительного органа муниципального образования (в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий) в случае вступления в силу решения об этом соответственно верховного суда республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа (статья 35).

4. Преобразование муниципального образования (статья 35).

### ***Правовой статус депутатов представительного органа поселения***

Правовой статус депутатов, а также статус члена выборного органа местного самоуправления и выборного должностного лица местного самоуправления установлены теперь только федеральными законами (статья 40 Федерального закона № 131-ФЗ и иными законами).

Когда в муниципальных образованиях встает вопрос об определении статуса указанных лиц, следует учитывать две особенности:

1. Депутат представительного органа поселения является одновременно выборным должностным лицом местного самоуправления в этом поселении, т.к. он избран на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах, и членом выборного органа этого поселения, т.к. представительный орган поселения, сформирован на муниципальных выборах.

2. Такое совпадение не будет иметь места для случая, когда представительный орган муниципального района является не выборным, а сформированным путем делегирования представителей поселений (глав поселений и депутатов представительных органов поселений). Для такого случая депутат представительного органа муниципального района не будет являться ни выборным должностным лицом местного самоуправления в данном районе, ни членом выборного органа

местного самоуправления. Но при этом он будет выборным должным лицом местного самоуправления в одном из поселений, входящим в данный муниципальный район.

Гарантии прав депутатов при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении них иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении в отношении них оперативно-розыскных мероприятий устанавливаются федеральными законами. Депутат не может быть привлечен к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, в том числе по истечении срока его полномочий.

Депутаты представительного органа поселения осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 процентов депутатов от установленной численности представительного органа (часть 5 статьи 40). Депутаты, работающие на постоянной основе в представительном органе не вправе заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности (часть 7 статьи 40).

Срок полномочий любого депутата устанавливается уставом муниципального образования и не может быть менее двух и более пяти лет.

Случаи досрочного прекращения полномочий депутата поселения установлены в части в части 10 статьи 40 Федерального закона № 131-ФЗ.

## **Тема 13. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ**

*Глава муниципального образования* – это обязательный орган в структуре органов местного самоуправления в муниципальных образованиях любого типа, включая малые поселения. В уставе поселения необходимо определить порядок формирования главы поселения, собственную компетенцию, подотчетность, подконтрольность и другие вопросы организации и деятельности, позволяющие главе поселения принимать самостоятельные решения в рамках своей компетенции и участвовать, тем самым, в решении вопросов местного значения поселения. Глава муниципального образования может избираться:

- на муниципальных выборах населением поселения;
- представительным органом поселения из своего состава.

В соответствии с частью 1 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, глава муниципального образования является высшим должностным лицом муниципального образования и наделяется уставом собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. В части 4 указанной статьи установлены полномочия главы муниципального образования как высшего должностного лица муниципального образования:

- представлять муниципальное образование в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действовать от имени муниципального образования;

- подписывать и обнародовать в соответствии с уставом муниципального образования нормативные правовые акты, принятые представительным органом;

- издавать в пределах своих полномочий правовые акты;

- требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Заметим, что перечень этих полномочий закрыт, т.е. федеральный законодатель теперь не предусматривает возможности расширять круг полномочий высшего должностного лица другими законами или нормативными правовыми актами.

Глава муниципального образования может исполнять полномочия:

- главы местной администрации при условии избрания его жителями поселения;

- председателя представительного органа поселения, при этом глава поселения может избираться как жителями, так и из состава представительного органа поселения;

- того и другого должностного лица одновременно, что допустимо только для сельских поселений, при этом возможны также оба способа избрания главы поселения.

В случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования его полномочия временно исполняет должностное лицо местного самоуправления, определяемое в соответствии с уставом муниципального образования. Досрочное прекращение полномочий главы МО, в соответствии с частью 6 статьи 36 Федерального закона № 131-ФЗ, возможно в случае:

- смерти;

- отставки по собственному желанию;

- отрешения от должности согласно мерам ответственности главы муниципального образования перед государством, предусмотренным в статье 74 Федерального закона № 131-ФЗ;

- признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- признания судом безвестно отсутствующим или умершим;
- вступления в силу обвинительного приговора суда;
- выезда за пределы РФ на постоянное место жительства;
- прекращения гражданства РФ;
- отзыва избирателями;
- установленной в судебном порядке стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия главы;
- досрочного прекращения полномочий представительного органа, если глава МО был избран из состава данного органа.

### **Глава местной администрации**

В соответствии с частью 2 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ *главой местной администрации* является:

- либо глава муниципального образования;
- либо лицо, назначаемое по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Статус лица, назначенного по контракту, отличается от статуса главы местной администрации, являющегося одновременно главой муниципального образования (поселения).

Контрактом с главой местной администрацией является договор, заключаемый от имени муниципального образования с физическим лицом на осуществление полномочий по руководству администрацией муниципального образования.

Условия контракта для главы местной администрации утверждаются представительным органом муниципального образования (часть 3 статьи 37). При этом уставом муниципального образования могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность главы местной администрации (часть 4 той же статьи). Часто условия контракта включают определенные квалификационные требования к главе администрации, необходимые для реализации им своих полномочий. Это могут быть требования к образовательному уровню кандидата, опыту его работы, в том числе на руководящих должностях, возможны также определенные ограничения по возрасту. Срок полномочий главы местной администрации, назначаемого по контракту, определяется уставом муниципального образования и обычно совпадает со сроком полномочий представительного органа.

Порядок проведения конкурса на замещение должности главы местной администрации устанавливается представительным органом с

учетом требований Закона 131-ФЗ (опубликование информации о конкурсе не менее чем за 20 дней до даты проведения конкурса). Общее число членов конкурсной комиссии в муниципальном образовании также устанавливается представительным органом муниципального образования.

Члены конкурсной комиссии поселения назначаются представительным органом поселения. Таким образом, на принятие решения о выборе конкретного претендента напрямую не могут оказывать влияние представители региональной власти, в отличие от порядка формирования конкурсной комиссии при назначении главы местной администрации муниципального района или городского округа.

В соответствии с частью 6 статьи 37 лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, но контракт с главой местной администрации заключает глава муниципального образования. Глава местной администрации вне зависимости от способа получения этой должности (по контракту или путем избрания главой муниципального образования) не вправе, в соответствии с частью 9 статьи 37, заниматься предпринимательской, а также иной оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и другой творческой деятельности.

Согласно части 11 статьи 37 контракт с главой местной администрации может быть расторгнут по соглашению сторон или в судебном порядке на основании заявления:

1) представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся решения вопросов местного значения;

2) высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) – в связи с нарушением условий контракта в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ;

3) главы местной администрации - в связи с нарушениями условий контракта органами местного самоуправления и (или) органами государственной власти субъекта РФ.

Кроме того, полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта, могут прекратиться досрочно в случаях, перечисленных в части 10 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ. Эти случаи не отличаются от тех, которые предусмотрены для любого должностного лица местного самоуправления, но включают перечис-

ленные случаи расторжения контракта по соглашению сторон или в судебном порядке.

### **Местная администрация**

Местная администрация в соответствии с Федеральным законом №131-ФЗ должна входить в структуру органов местного самоуправления в муниципальных образованиях любого типа, включая малые поселения с численностью избирателей менее 100 человек. Местной администрацией руководит глава местной администрации на принципах единоначалия. Порядок формирования и конкретные полномочия местной администрации, система её взаимодействия с другими органами, входящими в структуру органов местного самоуправления, подотчетность и подконтрольность, а также иные вопросы организации и деятельности администрации определяются уставом муниципального образования.

Согласно части 8 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ, структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы (подразделения) местной администрации. В сельских поселениях функции этих подразделений выполняют, как правило, отдельные должностные лица, входящие в штат местной администрации или работающие по договору.

Функционально местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган и наделяется уставом муниципального образования собственной компетенцией по решению вопросов местного значения. Основные полномочия местной администрации в рамках этой компетенции связаны с исполнением решений представительного органа и главы муниципального образования, формированием и исполнением местного бюджета, управлением муниципальной собственностью, решением хозяйственных и оперативных задач на территории муниципального образования. Местная администрация является, как правило, главным распорядителем бюджетных средств в малых поселениях.

В соответствии со статьей 37 Федерального закона № 131-ФЗ, местная администрация может наделяться полномочиями не только по решению вопросов местного значения, но и полномочиями для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

На настоящий момент можно выделить шесть групп вопросов, которые входят в компетенцию местной администрации:

1. Вопросы социально-экономического развития территории.
2. Вопросы муниципального хозяйства.
3. Финансовые вопросы.
4. Социальные вопросы.
5. Административно-организационные вопросы.
6. Исполнение переданных государственных полномочий.

Пять первых групп вопросов присущи всем муниципальным образованиям независимо от типа. Последняя шестая группа вопросов не относится к поселениям, которым не делегированы отдельные государственные полномочия.

### **Примерная структура местной администрации.**

#### **Общие подходы к формированию структуры местной администрации**

В структуру местной администрации городских округов и муниципальных районов обычно входят:

- глава администрации;
- заместитель (заместители) главы, один из которых может быть первым;
- отраслевые структурные подразделения, занимающиеся конкретными отраслями муниципального хозяйства (например, ЖКХ, культура и т.д.);
- функциональные структурные подразделения, охватывающие определенную функцию для всей администрации (экономическая служба, финансовая, правовая, по управлению муниципальным имуществом и пр.);
- территориальные органы, создающиеся в районах крупных городов или в населенных пунктах, в совокупности, составляющие городское или сельское поселение;
- аппарат местной администрации, обеспечивающий ее деятельность (юридический отдел, кадры, бухгалтерия, делопроизводство и др.);
- вспомогательные службы, обеспечивающие содержание помещения, водители, уборщица и т.д.

Законодатель в части 8 статьи 37 Федерального закона № 131-ФЗ закрепил лишь правовую норму о том, что в структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации, а возможность более детальной регламентации соответствующего вопроса предоставил представительному органу муниципального образования

Под формированием структуры местной администрации понимается образование комитетов, отделов, служб и других структурных подразделений и наделение их собственной компетенцией в рамках полномочий, установленных уставом муниципального образования для местной администрации в целом. При формировании структуры местной администрации необходимо учитывать:

- особенности конкретного муниципального образования (его величина, плотность населения, особенности организации предоставления услуг и т.п.);

- перечень вопросов местного значения, установленный для соответствующего типа муниципального образования, иных установленных в уставе вопросов, наличие переданных государственных полномочий и т.п.;

- степень развитости различных форм самоорганизации населения, способных участвовать в решении вопросов местного значения.

При определении структуры местной администрации и распределении полномочий между ее подразделениями необходимо исходить из следующих принципов:

- целесообразность и логика, четкое разграничение функциональных блоков;

- избежание дублирования и параллелизма;

- полнота охвата и избежание пробелов в решении вопросов местного значения местной администрацией в целом;

- результативность, что предусматривает возможность оценки (измерения) достигаемого результата работы;

- достаточность обеспечения, что предполагает предоставление структурному подразделению для надлежащего выполнения им своих функциональных обязанностей в достаточном объеме материального, правового, информационного и других видов обеспечения;

- системность и взаимосвязь с другими подразделениями, т.е. учет при описании функций структурного подразделения его взаимосвязей с другими структурами;

- структурирование (детализация), т.е. разделение функции структурного подразделения на функции отдельных специалистов, которые вменены им в виде должностных обязанностей;

- эффективность, что означает достижение обозначенной цели и решение задач подразделения с наименьшими затратами;

- недопущение принципа создания структур «под людей»;

- унифицированный подход к формированию структур и определению штатной численности органов местного самоуправления.

Приходится констатировать, что на практике данные принципы реализуются далеко не всегда. Трудно объяснимым с точки зрения сегодняшних реалий является, к примеру, существование наряду с комитетами (отделами) по экономике комитетов (отделов) по промышленности, либо по инвестиционной политике, по ценовой политике, по потребительским рынкам и т.п. Нередко в администрациях можно встретить две-три структуры, в сферу ответственности которых входят вопросы строительства. А такие существующие практически во всех администрациях структуры, как отделы жилищно-коммунального хозяйства, представляют собой с точки зрения своих функций скорее диспетчерские службы, свойственные предприятиям ЖКХ, но никак ни органу публичной власти, каковым является местная администрация.

**Структура местной администрации для поселений различных размеров.** Глава и заместители главы администрации. Местной администрацией руководит *глава местной администрации*, который либо является главой муниципального образования, либо назначается на должность по контракту (ч.1 и 2 ст. 37 ФЗ). Для организации деятельности главы в местной администрации может быть предусмотрена должность секретаря, который занимается делопроизводством. В крупных поселениях допустимо наличие секретариата. В небольших поселениях функции секретаря главы могут быть возложены на специалиста, курирующего общие вопросы, делопроизводство и ведение архива.

При наличии в структуре администрации заместителя главы, возможно, поручить секретарю главы выполнять секретарские функции и для заместителя. В более крупных поселениях (более 3000 человек) вводится должность заместителя главы администрации. Распределение функций между главой администрации и его заместителем может быть организовано по-разному. Глава может напрямую отвечать за важнейшие направления – экономический и финансовый блоки, планирование развития. Кроме того, возможна структура, при которой напрямую главе подчинены все специалисты, занимающиеся организационными и административно-хозяйственными вопросами. Заместитель главы может курировать вопросы управления имуществом и предоставления муниципальных услуг либо отвечать и за социальные вопросы. В поселениях с численностью населения свыше 5000 человек может быть введено две должности заместителя главы поселения, один из которых является первым. Возможно следующее распределение обязанностей между двумя заместителями

главы: первый заместитель отвечает за управление имуществом и предоставление муниципальных услуг, второй - за социальные вопросы либо за социальные и организационные вопросы.

В крупных поселениях с численностью населения свыше 10 тысяч жителей, в которых администрации реализуют большой объем полномочий, представительным органом поселения может быть установлено три должности заместителей главы администрации, как правило, курирующих соответственно вопросы развития, вопросы текущего состояния и вопросы обеспечения деятельности и взаимодействия; один из заместителей при этом одновременно является первым заместителем главы администрации поселения с соответствующими полномочиями.

В отношении переданных государственных полномочий (при их наличии) представляется, что эти вопросы могут курировать сам глава либо его заместитель, либо специальный сотрудник (в более крупных поселениях).

Следует избегать практики создания дополнительных должностей заместителей главы не с целью решения задач, а «под определенную личность».

Это приводит к разрастанию управленческого аппарата, дублированию функций, следствием чего является снижение эффективности работы всей администрации и дополнительное необоснованное расходование бюджетных средств. Структурные подразделения местных администраций. Для структурных подразделений местных администраций наиболее адекватным наименованием является «отдел» (в средних и крупных поселениях). Представляется, что термины «управление», «главное управление», «департамент» более присущи органам государственной власти (министерствам, областным правительствам или администрациям субъектов РФ) и не должны быть рекомендованы для применения на муниципальном уровне.

Следует отметить, что на практике в местных администрациях численность сотрудников отделов обычно весьма невелика (порой 2-3 человека), хотя специалисты считают, что численность самостоятельного отдела должна быть не менее 10 единиц. Поэтому для небольших поселений мы рекомендуем в структуре администрации предусматривать преимущественно специалистов, отвечающих за конкретные блоки вопросов, и не создавать без надобности отделы. В противном случае происходит необоснованное увеличение численности руководящего состава. Кроме того, зачастую многие начальники отделов выполняют фактически функции специалистов, в их деятельности отсутствует работа по принятию управленческих решений, а

именно это является основным содержанием функций любого руководителя.

Для решения вопросов местного значения поселений в местной администрации должны существовать подразделения (либо соответствующие специалисты):

- по экономике, стратегическому развитию и муниципальному имуществу;
- по финансам;
- по муниципальному хозяйству, по социальным вопросам;
- по организационным вопросам.

Укрупнено сферы деятельности подразделений муниципальных администраций могут быть представлены следующим образом.

Подразделение по экономике и стратегическому развитию курирует следующие блоки вопросов: социально-экономическое развитие, прогнозирование и стратегическое планирование, планирование застройки, землеустройство и контроль использования земель, а также отношения, связанные с управлением муниципальным имуществом, развитием предпринимательства, формированием благоприятного инвестиционного климата и т.д.

Финансовый отдел является одним из основных участников бюджетного процесса. К его полномочиям относится формирование проекта бюджета, участие в подготовке основных документов, необходимых для составления проекта бюджета (реестра расходных обязательств, перспективного финансового плана и т.п.); исполнение бюджета, контроль исполнения бюджета и т.п. Подразделение по муниципальному хозяйству отвечает за оказание коммунальных услуг, предоставление социального жилья малоимущим, транспортное обслуживание, дорожное хозяйство, связь, общественное питание, торговлю и бытовое обслуживание. Кроме того, в сферу ответственности данного подразделения входят вопросы благоустройства, озеленения, сбора и вывоза бытовых отходов, места захоронения и ритуальные услуги.

Подразделение по социальным вопросам курирует опеку и попечительство, развитие культуры, библиотечное обслуживание, физкультуру и спорт, организацию массового отдыха.

Подразделение по организационным вопросам по существу организует функционирование всех подразделений местной администрации. Здесь решаются правовые вопросы, регулируются хозяйственно-организационные отношения, принимаются решения по кадровым вопросам, а также осуществляется связь местной администрации с прочими органами местного самоуправления, в первую очередь с представительным органом. Это подразделение отвечает также за связь с

общественностью и СМИ, за информационную работу. Здесь же ведутся делопроизводство и формирование архива. В крупных поселениях в компетенцию данного подразделения могут быть переданы вопросы чрезвычайных ситуаций и первичной пожарной безопасности.

Исполнение переданных государственных полномочий, в зависимости от их характера, может быть организовано по-разному. Данные функции может взять на себя глава администрации либо его заместитель, для решения данных вопросов может быть введен отдельный специалист (либо несколько специалистов) или реализация государственных полномочий, с учетом их специфики, может быть разделена между различными специалистами в составе местной администрации.

Описанные выше предложения о распределении задач между теми или иными структурными подразделениями администраций поселений касаются в первую очередь средних и более крупных поселений. Что касается небольших поселений, то вместо указанных подразделений местной администрации, будут, как правило, работать отдельные специалисты. Более того, в сельских поселениях до 3000 жителей наличие в структуре администрации отдельного специалиста по каждому из перечисленных вопросов является и невозможным (в первую очередь по финансовым соображениям), и нецелесообразным.

На практике данная проблема может решаться по-разному. Одна из возможностей – одному специалисту вменяется в обязанность ведение нескольких вопросов одновременно. Например, объединяются функции специалиста по муниципальному хозяйству и по социальной поддержке населения. Глава местной администрации может взять на себя экономические вопросы и вопросы стратегического развития.

Эффективной является также кооперация между несколькими соседними поселениями либо всеми поселениями в составе муниципального района с целью привлечения отдельных специалистов (таких как бухгалтер, землеустроитель) для работы одновременно в нескольких поселениях. Это позволит существенно сэкономить средства, а также обеспечить необходимый уровень квалификации специалистов

На рисунках 2-5 предложена примерная структура администраций поселений – с численностью до 1000 чел., от 1000 до 3000 чел., от 3000 до 5000 чел. и свыше 5000 человек. При этом следует иметь в виду, что данные предложения носят рекомендательный характер.

В каждом конкретном случае решение на местах должно приниматься с учетом как соображений эффективности и целесообразности, так и сложившихся традиций.

**Муниципальная служба.**  
**Подготовка кадров местной администрации**

Общая характеристика муниципальной службы

В соответствии со ст. 42 Федерального закона № 131-ФЗ правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ и уставами МО. Вопросы муниципальной службы урегулированы также в специальном Федеральном законе – «Об основах муниципальной службы в РФ» от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ.

Муниципальная служба – это профессиональная деятельность на постоянной основе на муниципальной должности, не являющейся выборной, по обеспечению исполнения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления.

К основным признакам муниципальной службы относятся:

- профессиональная деятельность;
- служба в органах местного самоуправления;
- деятельность на постоянной основе;
- деятельность по обеспечению полномочий органов МСУ;
- получение денежного вознаграждения.

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

Муниципальная должность – это должность, предусмотренная уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта РФ, с установленными полномочиями по решению вопросов местного значения и ответственностью за осуществление этих полномочий, а также деятельность в органах МСУ, образуемых в соответствии с уставом МО, с установленными обязанностями по исполнению полномочий этих органов и ответственностью за их исполнение.

Для лиц, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы МО, гарантируются социальные права, предусмотренные уставом МО, иными муниципальными правовыми актами в соответствии с действующим законодательством РФ и субъекта РФ.

ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» разделил муниципальные должности на три категории:

категория «А» – выборные муниципальные должности, т.е. замещаемые в результате муниципальных выборов (депутаты представительных органов, главы муниципальных образований, иные выборные должностные лица МСУ);

категория «Б» – замещаемые по трудовому договору (найму) для непосредственного обеспечения деятельности лиц, замещающих должности категории «А» (заместители, помощники, референты и др.); трудовой договор с ними заключается обычно на срок полномочий должностного лица категории «А», работу которого они обеспечивают;

категория «В» – иные муниципальные служащие, работающие по трудовому договору.

Муниципальной службой является только служба на должностях «Б» и «В», не являющихся выборными и замещаемых по трудовому договору.

Правовая регламентация муниципальной службы осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. ФЗ «Об основах муниципальной службы в РФ» закрепляет основные принципы муниципальной службы, классификацию муниципальных должностей и порядок присвоения квалификационных разрядов муниципальным служащим; установлены также ограничения, связанные с муниципальной службой, права и социальные гарантии для муниципальных служащих.

В законах субъектов РФ о муниципальной службе должны быть закреплены реестры муниципальных должностей, соотношения муниципальной и государственной службы субъекта РФ, порядок присвоения и сохранения квалификационных разрядов муниципальных служащих при изменении места работы, а также рамочные требования к правам и обязанностям муниципального служащего. Дальнейшая детализация вопросов муниципальной службы осуществляется уставами и правовыми актами муниципальных образований. В частности, муниципальными правовыми актами должны регулироваться квалификационные требования к лицам, занимающим должности муниципальной службы. Исключением является должность руководителя финансового отдела или финансового должностного лица, квалификационные требования к которому, в соответствии с Федеральным законом 131-ФЗ, устанавливаются Правительством РФ. Во исполнение этой нормы Федерального закона было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 06 ноября 2004 г. №608 «О квалификационных требованиях, предъявляемых к руководителю финансового органа субъекта Российской Федерации и руководителю финансового органа местной администрации».

Муниципальными правовыми актами также должны определяться размеры и условия оплаты труда муниципальных служащих. Исключение составляют муниципальные образования, получающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. Для них размер оплаты труда в муниципальном секторе депутатов, членов выборных органов местного самоуправления определяется в соответствии с предельными нормативами, установленными законом субъекта РФ (Закон 131-ФЗ, ст. 53).

#### *Организация муниципальной службы*

Законом установлены пять групп должностей муниципальной службы: высшие, главные, ведущие, старшие и младшие. Высшие и главные должности закрепляются уставом муниципального образования, остальные – иными муниципальными правовыми актами.

На муниципальную службу может быть принят гражданин не моложе 18 лет, имеющий соответствующее образование и отвечающий квалификационным требованиям занимаемой должности. Прием на муниципальную службу может осуществляться: на условиях назначения, договора или контракта (срочного или бессрочного), на срок полномочий выборного лица, работу которого будет обеспечивать муниципальный служащий, или на иных условиях.

Для различных должностей муниципальных служащих могут быть предусмотрены различные формы замещения вакансий. Для служащих высшей ступени (заместители главы администрации, руководители управлений) и средней ступени (руководители отделов, главные и ведущие специалисты) целесообразно проведение конкурса. Конкурс на замещение таких вакантных должностей может быть открытым (с объявлением в местных, региональных или межрегиональных средствах массовой информации) либо закрытым (внутри самой администрации). Введение процедуры конкурсного замещения имеет, как минимум, три положительных момента:

- дает возможность выбора из большего числа претендентов, что повышает шансы найти наиболее подходящего кандидата;

- способно стимулировать уже работающих в администрации специалистов, т.к. им приходится периодически доказывать свое право занимать соответствующую должность, а также поскольку они получают шанс участвовать в конкурсах на замещение более высоких должностей;

- делает процесс подбора кадров открытым, обоснованным и урегулированным, что бесспорно важно для администрации как органа публичной власти, т.к. повышает авторитет в глазах населения муниципального образования.

Рабочие и технический персонал, младшие служащие могут приниматься на работу, как правило, без конкурса, хотя и здесь при определенных обстоятельствах его проведение может быть обоснованным.

Для каждой должности муниципальной службы должны быть разработаны и утверждены должностные инструкции. Должностные инструкции должны содержать: описание деятельности (какие функции предстоит выполнять), квалификационные требования к претендентам на занятие должности (образование, опыт работы, навыки, специфические знания, личностные характеристики, если это необходимо), круг компетенций (какие решения вправе принимать служащий, занимающий данную позицию, самостоятельно, какие проекты решений должен готовить и т. п.), ответственность.

Устав МО может предусмотреть специальный порядок утверждения должностных инструкций для высших руководителей органов местного самоуправления. Например, уставом может быть предусмотрено, что должностные инструкции первого заместителя главы МО (главы местной администрации), заместителей по направлениям, управляющего делами, руководителей структурных подразделений, главного бухгалтера утверждаются главой МО, а должностные инструкции для сотрудников структурных подразделений администрации утверждаются руководителями соответствующих подразделений.

Для определения уровня профессиональной подготовки и соответствия муниципального служащего занимаемой должности должна проводиться периодическая аттестация (не чаще чем через два и не реже чем через четыре года). В процессе прохождения службы муниципальный служащий имеет право на периодическое повышение своей квалификации, переподготовку (переквалификацию) за счет средств местного бюджета.

#### *Повышение квалификации муниципальных служащих*

Мероприятия по переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих представляются совершенно необходимыми, учитывая сложность действующего законодательства по организации местного самоуправления, а также в ряде смежных сфер, и его частые изменения.

Должна быть организована система регулярного целенаправленного обучения должностных лиц местного самоуправления и муниципальных служащих по актуальным вопросам, связанным с деятельностью органов местного самоуправления. Для этого должен быть реализован ряд соответствующих мер как на региональном, так и на муниципальном уровнях. В этой связи целесообразна разработка специальных программ обучения муниципальных служащих. Лица,

прошедшие обучение, по истечении определенного срока снова должны направляться на переобучение/повышение квалификации.

Что касается подготовки кадров местных администраций, при назначении руководящего состава (заместители главы администрации, руководители крупных подразделений) представляется необходимым наличие специального образования по специальности «Государственное и муниципальное управление» (в качестве основного или второго образования).

В отношении муниципальных служащих среднего звена (руководители отделов) представляется достаточным периодическое прохождение курсов обучения и повышения квалификации по соответствующим дисциплинам с отрывом от основной работы в специализированных научных учреждениях и центрах обучения.

Иные сотрудники местных администраций (за исключением технического персонала) могут проходить обучение без отрыва от производства, в том числе в рамках муниципальных программ обучения (проведение в МО серии семинаров, рабочих совещаний, тренингов и проч.). При этом важно следить за тем, чтобы в качестве преподавателей приглашались в первую очередь специалисты-практики, чтобы организовать обучение максимально эффективно и полезно для слушателей.

## Тема 14. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ. УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

*Правовая основа местного самоуправления. Муниципальные правовые акты как элемент правовой системы РФ.*

Статьей 4 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131-ФЗ) установлено, что правовую основу местного самоуправления, наряду с Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, законодательством РФ и субъектов РФ, составляют также уставы муниципальных образований, решения, принятые на референдумах и сходах граждан, иные муниципальные правовые акты. Муниципальные правовые акты (МПА) входят в правовую систему РФ и являются властными предписаниями населения МО либо уполномоченных действовать от его имени органов местного самоуправления. В связи с этим и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 154 -ФЗ, и Закон № 131-ФЗ определяют, что муниципальные правовые акты обязательны для

исполнения на территории муниципального образования. За неисполнение муниципальных правовых актов граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Тем самым государство не только санкционирует возможность принятия органами местного самоуправления общеобязательных правовых актов, признает за актами органов и должностных лиц местного самоуправления правовой, директивно-властный характер, но и устанавливает ответственность за их неисполнение. Данные нормы – развитие конституционных положений о том, что местное самоуправление является властным, государственным институтом, составляющим одну из основ конституционного строя РФ.

В соответствии с Законом № 131-ФЗ муниципальный правовой акт – это решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила, или имеющее индивидуальный характер.

Правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления должны отвечать общим требованиям законности, обязательным для всех правовых актов, а также требованиям организационно – и юридико-технического характера. Они могут издаваться только полномочными органами в пределах их компетенции, в форме и порядке, предусмотренных для принятия таких актов. Правовые акты оформляются в виде документа определенной формы. Такой документ имеет обязательные атрибуты: название акта (решение, постановление, распоряжение и т.п.); наименование органа, принявшего акт (городская Дума, сельский Совет, Глава поселения, Администрация поселения, ревизионная комиссия и т.п.); номер; дата принятия; подпись.

В зависимости от своих юридических свойств правовые акты подразделяются на нормативные и ненормативные (индивидуальные). Нормативные правовые акты – это акты, изданные в установленном порядке уполномоченным органом, устанавливающие, изменяющие или отменяющие *правовые нормы* и соответственно меняющие объем прав, обязанностей и ответственности субъектов. Нормы права выступают регулятором типовых общественных отношений, являются

правилами общего характера, обладающими общеобязательностью. Поэтому нормативный правовой акт адресуется неопределенному кругу лиц, рассчитан на неоднократное использование и регулирует типовые, повторяющиеся отношения. В отличие от этого индивидуальные правовые акты норм права не содержат.

Индивидуальный правовой акт распространяет свое действие на конкретных субъектов права, рассчитан на однократное применение, относится к персонально определенным лицам и прекращает свое действие с реализацией конкретного права или обязанности (например, выделение жилого помещения малоимущему).

### *Допустимость принятия муниципальных правовых актов.*

Конституционно установлено, что местное самоуправление в Российской Федерации – организационно обособленная форма осуществления народом своей власти, основанная на наличии собственной компетенции и самостоятельности в пределах этой компетенции. Это определяет возможность и необходимость регулирования ряда вопросов, связанных с установлением порядка осуществления местного самоуправления, решения вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, включая средства бюджета, уставами муниципальных образований и местными правовыми актами, носящими общеобязательный характер. Регулирование вопросов деятельности местного самоуправления муниципальными правовыми актами осуществляется в пределах, установленных законодательством и обеспечивающих самостоятельность решения населением и органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Органы и должностные лица местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают муниципальные правовые акты по вопросам местного значения. Это означает, что каждый из органов и должностных лиц местного самоуправления имеет право принимать муниципальные правовые акты только по тем вопросам и в пределах тех прав и обязанностей, которые в Уставе поселения закреплены за данным органом или должностным лицом местного самоуправления. При этом порядок и способы решения конкретных вопросов местного значения в поселении должны быть определены муниципальными правовыми актами.

По вопросам осуществления отдельных переданных государственных полномочий муниципальные правовые акты могут приниматься только на основании и во исполнение положений, установленных федеральными законами и (или) законами субъектов РФ о передаче

данных полномочий органам местного самоуправления. Это положение необходимо учитывать при определении прав органов местного самоуправления по изданию правовых актов (*напомним, что органом, исполняющим отдельные государственные полномочия, новый Закон называет местную Администрацию*) и установления возможности издания муниципального правового акта по тому или иному вопросу. Вместе с тем, БК РФ указывает, что расходные обязательства МО по переданным государственным полномочиям возникают на основании принятия соответствующих муниципальных правовых актов. Это означает, что при передаче органам местного самоуправления поселений отдельных государственных полномочий, должны быть приняты правовые акты поселения по осуществлению этих полномочий. Однако важно учитывать, что данные правовые акты могут регулировать лишь чисто организационные вопросы исполнения полномочий местной администрацией (например, распределение функций по исполнению полномочий между должностными лицами или структурным подразделениями, создание специальных структур, или введение дополнительных должностных обязанностей муниципальных служащих по исполнению полномочий, установление процедур по подготовке соответствующих позиций в расходной и доходной частях бюджета поселения и т.п.), и не должны регулировать права, обязанности и ответственность иных участников общественных правоотношений по данным полномочиям, если это прямо не указано в законе о передаче полномочий.

***Система муниципальных правовых актов. Решения, принятые путем прямого волеизъявления гражданами***

Осуществление местного самоуправления как самостоятельной деятельности населения и органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения требует создания целостной, разветвленной системы муниципальных правовых актов. Сложность муниципального правового регулирования обусловлена комплексностью задач, решаемых органами местного самоуправления, тем, что муниципальное правовое регулирование затрагивает различные правоотношения во всех сферах общественной жизни, пересекается с нормами различных отраслей права.

Местное правотворчество должно базироваться не только на законодательстве в сфере местного самоуправления, но и на отраслевых правовых нормах, причем как федерального, так и регионального уровня, с учетом федеративной природы Российского государства. Правоотношения в сфере местного самоуправления регулируются

только на федеральном уровне более чем 150 законами. При разработке и принятии муниципальных правовых актов помимо норм законов приходится учитывать также и нормы Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, ведомственных правовых актов. При этом действующее законодательство предусматривает достаточно широкий спектр вопросов, которые должны регулироваться на муниципальном уровне.

Вся совокупность нормативных и ненормативных (индивидуальных) актов муниципального образования представляет собой систему муниципальных правовых актов. В соответствии со ст. 43 Закона № 131-ФЗ в систему муниципальных правовых актов входят:

- устав муниципального образования;
- правовые акты, принятые на местном референдуме (*сходе граждан в поселении с числом жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек*);
- нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования;
- правовые акты главы муниципального образования;
- постановления и распоряжения главы местной администрации;
- правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Система муниципальных актов предусматривает не только перечень входящих в нее актов, но и правовые взаимосвязи между ними, «иерархию» правовых актов.

Оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан) и устав муниципального образования являются актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов, и имеют прямое действие (непосредственно применяются).

Иные муниципальные правовые акты не должны противоречить уставу муниципального образования и правовым актам, принятым на местном референдуме (сходе граждан).

Особую роль в обеспечении системности муниципальных правовых актов должны играть уставы муниципальных образований и нормативные правовые акты представительного органа местного самоуправления, определяющие:

- виды муниципальных правовых актов, издаваемых в конкретном муниципальном образовании;

– взаимозависимость, юридическое соотношение силы различных актов (*в зависимости от вида актов, принявшего органа или должностного лица, срока издания и других значимых факторов*);

– порядок ведения учета издаваемых актов, реестра муниципальных правовых актов, их систематизации, и при необходимости, кодификации;

– полномочия органов и должностных лиц местного самоуправления по принятию правовых актов;

– порядок принятия актов;

– порядок официального опубликования (обнародования) актов;

– порядок их вступления в силу.

Исключительно важно в названных документах установить правила для сопоставления юридической силы тех или иных муниципальных правовых актов. Это касается и соотношения решения населения и Устава МО.

Очевидно, что по способу принятия, а также по степени важности вопросов, выносимых на референдум (сход), решения, принятые на референдуме (сходе) в процессе прямого волеизъявления источника власти – населения – должны иметь высшую юридическую силу даже по отношению к уставу МО. Это означает, что в случае противоречия устава решению, принятому на референдуме (сходе граждан), должно применяться последнее.

Статьей 45 Закона № 131-ФЗ установлено правило, согласно которому, если для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения МО, дополнительно требуется принятие (издание) муниципального правового акта, орган местного самоуправления или должностное лицо местного самоуправления, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта, обязаны в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), определить срок подготовки и (или) принятия соответствующего правового акта. Указанный срок не может превышать три месяца. Названная ситуация с необходимостью издания муниципального правового акта, обеспечивающего реализацию решения референдума (схода), может быть проиллюстрирована на примере установления на референдуме структуры органов местного самоуправления поселения. Решение о структуре должно быть включено в устав МО.

Представительный орган, в чью компетенцию входит принятие устава МО, в течение 15 дней после вступления в силу решения референдума должен установить срок, в который будут подготовлены соответствующие статьи (поправки в статьи) устава МО и (или)

принято решение об утверждении Устава (внесении изменений в Устав).

Закон устанавливает ответственность выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления, главы администрации за нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации принятого на референдуме (сходе) решения: нарушение срока является основанием для отзыва выборного должностного лица местного самоуправления населением, увольнения главы местной администрации, досрочного прекращения полномочий выборного органа местного самоуправления. Тем самым законодатель подчеркивает исключительную юридическую значимость прямого волеизъявления населения. На референдум могут выноситься различные вопросы, имеющие важное значение для муниципального образования. Закон прямо не указывает перечень вопросов, выносимых на референдум, однако один случай, когда вопрос может быть урегулирован исключительно решением референдума (схода), указывает. Это введение и использование разовых платежей граждан для решения конкретных вопросов местного значения – средств самообложения граждан. Никакими иными актами введение и определение цели использования средств самообложения регулироваться не может.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» вводит ограничения на вынесение на референдум ряда вопросов. Например, не могут выноситься на референдум вопросы о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения, о принятии или изменении финансовых обязательств МО некоторые другие.

#### *Устав МО: особенности.*

Как уже указывалось, каждое муниципальное образование имеет устав, который является основным нормативным правовым актом, **определяющим систему местного самоуправления** конкретного муниципального образования. Как конституирующий акт устав обладает рядом особенностей:

1) Для устава, как и для конституции, установлен особый порядок принятия, а также внесения изменений и дополнений.

2) Характерной чертой устава является его легитимность и стабильность. Легитимность Устава означает, что он принят установленным особым порядком, признан местным сообществом или его большинством, для чего в процессе принятия предусматривается широкое участие населения. Положения Устава в отличие от ряда других муниципальных правовых актов носят более устойчивый, постоянный,

фундаментальный характер и не подвержены частым изменениям под влиянием преходящих обстоятельств. Стабильность обеспечивается не только более сложным порядком принятия, но и обязательностью государственной регистрации устава.

3) Устав носит определенный учредительный характер, так как закрепляет систему местного самоуправления конкретного муниципального образования, определяет правомочия органов и должностных лиц местного самоуправления, действующих от имени муниципального образования.

4) Устав является комплексным правовым актом, уставное регулирование отличается все охватывающим характером, т.к. затрагивает все сферы, связанные с организацией и осуществлением местного самоуправления.

5) Все правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления должны соответствовать Уставу МО. Все органы и должностные лица местного самоуправления, организации, граждане обязаны соблюдать Устав МО, деятельность органов и должностных лиц местного самоуправления должна соответствовать заложенным в уставе концепциям, принципам, нормам.

6) Устав определяет порядок и процедуры правотворчества, его субъектов.

7) Устав задает направления муниципальному правотворчеству, содержит указания на необходимые акты, регулирующие те или иные общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Таким образом, Устав представляет собой единый, обладающий особыми юридическими свойствами нормативный правовой акт, посредством которого население муниципального образования определяет организацию местного самоуправления в конкретном МО, основы устройства, порядка осуществления местной власти, закрепляет основные гарантии участия населения в местном самоуправлении, принципы и порядок использования ресурсов местного сообщества.

#### *Принятие и изменение Устава МО.*

В поселениях с числом избирателей менее 100 человек, где функции представительного органа осуществляет сход граждан, устав может приниматься на сходе. Если ранее допускалось принятие устава населением муниципального образования на референдуме или сходе, то в соответствии с Законом № 131-ФЗ устав, кроме единственного вышеназванного исключения, принимается только представительным органом местного самоуправления.

Вместе с тем, по Закону № 131-ФЗ население не только не отстраняется от участия в разработке и принятии устава, но и в обязательном

порядке участвует в данном процессе. Причем принятие устава МО без соблюдения определенных процедур, обеспечивающих возможность населению дать свои предложения по содержанию устава и высказать мнение в отношении проекта данного акта, является основанием отказа в государственной регистрации и, следовательно, причиной не вступления устава в силу.

Проект устава (изменений и дополнений к нему) может быть внесен на рассмотрение представительного органа в порядке правотворческой инициативы населением поселения. До принятия устава в поселении порядок выдвижения и рассмотрения правотворческой инициативы, а также субъекты, наделенные данным правом, определяются решением представительного органа с соблюдением гарантий для лиц, определенных Законом.

При внесении предложений по изменению или дополнению устава действует порядок инициативы, ранее указанный в уставе МО. Кроме населения проект может быть предложен депутатами представительного органа, Главой МО, иными выборными органами местного самоуправления, Главой местной администрации, органами ТОС, иными лицами в соответствии с вышеуказанным порядком.

Проект устава МО, проект муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав должен быть официально опубликован (обнародован) не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава МО, внесении в него изменений и дополнений. Одновременно с опубликованием проекта требуется опубликовать (обнародовать) установленный представительным органом поселения порядок учета предложений по проекту, а также порядок участия граждан в его обсуждении.

Проект устава (изменений и дополнений к нему) должен выноситься на публичные слушания. После прохождения всех процедур, связанных с обсуждением населением основных положений Устава (изменений и дополнений), проект выносится на рассмотрение принимающего органа (схода или представительного органа).

Устав МО, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в Устав принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа поселения.

#### *Требования к содержанию Устава.*

Новый Закон устанавливает определенные требования к содержанию устава, однако не содержит исчерпывающего перечня вопросов, которые могут регулироваться Уставом. В отличие от ранее действовавших норм (ст. 8 ФЗ № 154-ФЗ), не содержащих жестких

обязательных предписаний по содержанию устава, новым Законом устанавливается, какие положения **должны** им определяться. Это:

– наименование МО (*устанавливается Законом субъекта РФ, закрепляется в Уставе*);

– перечень вопросов местного значения;

– формы, порядок гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;

– структура и порядок формирования органов МСУ;

– наименования и полномочия выборных и иных органов и должностных лиц местного самоуправления;

– виды, порядок принятия, официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;

– срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий (*не только досрочного*) указанных органов и лиц;

– виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, основания наступления этой ответственности и порядок решения соответствующих вопросов, в том числе основания и порядок отзыва населением выборных должностных лиц местного самоуправления, досрочного прекращения полномочий выборных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления;

– порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с БК РФ;

– порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Кроме этого, п.2 ст.44 установлено, что уставом регулируются иные вопросы организации местного самоуправления в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Действительно, ряд федеральных законов, в том числе и рассматриваемый Закон № 131-ФЗ, содержат указания на дополнительные вопросы, которые также подлежат уставному регулированию. В частности, ряд требований к регулированию уставом отдельных вопросов содержится в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в Гражданском Кодексе РФ (*косвенное указание на акты, определяющие статус органов местного самоуправления, первым в ряду которых стоит устав МО*), в Градостроительном Кодексе, а также в значительном числе статей Закона № 131-ФЗ, содержащих еще и детализацию требований ст.44.

В соответствии с нормами федеральных законов в уставе должны найти отражение следующие вопросы:

– регулирование порядка принятия решения о назначении референдума ( в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»);

– порядок назначения собрания граждан по инициативе населения;

– порядок принятия решений о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых работ;

– численность депутатов представительного органа МСУ;

– срок полномочий Главы местной администрации;

– сроки назначения муниципальных выборов, используемая избирательная система для выборов депутатов представительного органа;

– полномочия органов МСУ, в том числе иные, помимо установленных ст.17 Закона № 131-ФЗ, полномочия органов местного самоуправления (вопрос имеет исключительное значение, о чем уже говорилось на предыдущих занятиях);

– полномочия главы муниципального образования (несмотря на специальное выделение данного положения в Законе, надо отметить, что Глава МО является органом местного самоуправления, в отличие от Главы администрации, т.е. указанная выше предыдущая норма дублируется);

– распределение полномочий между органами местного самоуправления;

– порядок формирования органов МСУ, в том числе порядок формирования контрольного органа;

– иные, помимо установленных ФЗ «Об основных гарантиях...», полномочия избирательных комиссий;

– число членов избирательной комиссии с правом решающего голоса;

– порядок деятельности избирательной комиссии МО;

– органы местного самоуправления, участвующие в соответствии с ГК РФ в гражданских правоотношениях от имени муниципального образования, и их полномочия в данных правоотношениях;

– подотчетность и подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления;

– дополнительные требования к кандидатам на должность главы администрации (при выборе модели, в которой Глава муниципального образования не является Главой Администрации);

– порядок принятия решения о самороспуске представительного органа;

- порядок подписания и обнародования нормативных правовых актов представительного органа;
- субъекты правотворческой инициативы (*касается иных, помимо населения, субъектов внесения проектов правовых актов различных органов*);
- правовое регулирование муниципальной службы (требования к должностям, статус, условия и порядок прохождения муниципальной службы);
- случаи и порядок дополнительного использования собственных материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления переданных государственных полномочий;
- порядок определения целей, условий и порядка деятельности МУП и МУ, утверждения их уставов;
- порядок назначения на должность и освобождения от должности руководителей МУП и МУ,
- порядок отчетов руководителей МУП и МУ;
- порядок формирования, размещения, исполнения и контроля за исполнением муниципального заказа (*данный вопрос регулируется уставом и нормативными правовыми актами*).

Анализируя требования к содержанию устава МО, нельзя не отметить еще одно обстоятельство. В новом Законе отсутствует указание на порядок правового регулирования следующих вопросов:

- порядок и компетенция по выдвижению инициативы об изменении границ, преобразовании МО органами местного самоуправления (*определено только в отношении инициативы населения*);
- порядок и сроки назначения представительным органом голосования по вопросам изменения границ, преобразования МО по инициативе органов местного самоуправления и органов государственной власти (*определено только в отношении инициативы населения*);
- порядок избрания председателя представительного органа;
- уполномоченный орган и порядок принятия решений о передаче части полномочий поселения району и приеме полномочий от района (поселения);
- порядок принятия решения представительным органом поселения о поддержке (выдвижении инициативы) формирования представительного органа муниципального района из глав и депутатов поселений.

Данные положения относятся к организации местного самоуправления, обеспечивают как гарантии прав граждан на местное самоуправление, так и решение вопросов местного значения, исходя из чего

их правовое регулирование должно осуществляться уставом МО. Отсутствие в уставе соответствующих норм, в отличие от перечисленных ранее, не может, служить основанием для отказа в регистрации устава МО, однако рекомендуется органам местного самоуправления включать соответствующие положения в устав МО.

Как уже отмечалось, ст.44 Закона № 131-ФЗ требует, чтобы в уставе определялись порядок и гарантии участия населения в осуществлении местного самоуправления. Таким образом, в Уставе необходимо закрепить процедуры по различным формам участия граждан в осуществлении местного самоуправления. При предоставлении какого-либо права гражданину, населению, ему должны корреспондировать обязанности органов и должностных лиц местного самоуправления, обеспечивающие реализацию этого права. Гарантиями для участия населения в осуществлении местного самоуправления являются установление определенных процедур, в том числе сроков проведения мероприятий по инициативе граждан, требований к органам местного самоуправления по их соблюдению и ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих за их несоблюдение; обеспечение информирования населения о выдвинутых гражданами инициативах, о деятельности органов местного самоуправления, в том числе с указанием видов информации, предоставляемой гражданам в обязательном порядке, формы и сроков предоставления; установление обязательности проведения и периодичности отчетов органов, должностных лиц местного самоуправления, депутатов представительного органа местного самоуправления перед населением; введение обязательности участия в собраниях, конференциях граждан приглашенных населением должностных лиц местного самоуправления, депутатом и т.п.

Устав МО должен обеспечивать урегулированность в первую очередь опросов, затрагивающих права и обязанности граждан, организаций, а также взаимодействие, взаимоотношения между органами, должностными лицами местного самоуправления.

Так как в структуре органов местного самоуправления помимо прямо предусмотренных Законом могут быть и иные органы и должностные лица местного самоуправления, требуется по отношению к каждому из органов или названных в Уставе должностных лиц местного самоуправления установить:

– порядок их формирования (замещения должности для должностных лиц);

- срок полномочий (*может быть указано, что орган постоянно действующий*);
- полномочия;
- подконтрольность (*какой орган или должностное лицо осуществляет контроль за деятельностью, процедуры, обеспечивающие контроль, формы и порядок осуществления контроля*);
- подотчетность (*должны быть установлены органы, в которые предоставляются отчеты, сроки и формы предоставления отчетов, в том числе населению*);
- порядок прекращения полномочий;
- виды принимаемых правовых актов, порядок их вступления в силу;
- другие вопросы, связанные с организацией деятельности данных органов (должностных лиц).

По-видимому, нет необходимости указывать на обязательность соответствия норм устава законодательству, однако важно отметить, что, в отличие от ФЗ № 154-ФЗ, новый Закон существенно ограничивает сферу правового регулирования организации местного самоуправления законодательством субъектов РФ, в связи с чем ссылки в уставе на «соответствие законодательству субъекта РФ» должны быть ограничены только теми положениями, которые относятся к правовому регулированию органов государственной власти субъекта РФ. Вместе с тем, в соответствии с ранее сложившейся традицией предусмотренное новым Законом правовое регулирование Уставом ряда норм часто подменяется отсылкой к законодательству субъекта РФ. В отсутствие права субъектов РФ на регулирование ряда вопросов, связанных с самостоятельным решением вопросов местного значения в МО, такие отсылочные нормы не обеспечивают необходимого правового обеспечения местного самоуправления.

Например, часто в уставах вместо определения видов правовых актов контрольного органа, должностных лиц местного самоуправления указывается, что контрольный орган, должностные лица местного самоуправления издают по вопросам местного значения правовые акты *«в соответствии с законами субъектов РФ»*. Вместе с тем, ФЗ № 131-ФЗ не предусматривает права субъектов РФ регулировать виды, полномочия по принятию, и порядок принятия муниципальных правовых актов по вопросам местного значения, и не содержит норм, регулирующих эти вопросы. В результате в МО отсутствуют правовые основания для издания правовых актов контрольным органом, должностными лицами местного самоуправления, и, следовательно, изданные этими лицами акты не могут быть признаны

легитимными. Отсылка на законодательное регулирование в Уставе возможна только в случае прямого указания на регулирование данного вопроса органами государственной власти и возможности принятия муниципальных правовых норм только в соответствии с указанным законодательством.

Исключительно важно в заключительных и (или) переходных положениях устава (либо в муниципальном правовом акте о принятии Устава, внесении изменений в Устав) четко урегулировать сроки вступления в силу отдельных положений новой редакции Устава (отдельных изменений или дополнений в Устав). В частности, ряд норм, устанавливающих компетенцию местного самоуправления вновь образованного поселения до 1 января 2009 года, может вступить в силу не ранее вступления в силу соответствующих положений Закона № 131-ФЗ, т.е. с учетом сроков, определенных законом субъекта РФ о порядке решения вопросов местного значения во вновь образованном поселении в переходный период. Положения Устава, изменяющие структуру органов местного самоуправления, могут вступить в силу не ранее истечения срока полномочий представительного органа, принявшего указанное решение.

Решение об изменении срока и (или) перечня полномочий выборного должностного лица местного самоуправления применяется только к выборным должностным лицам местного самоуправления, избранным после вступления в силу соответствующего решения.

Важно указать в переходных положениях сроки принятия предусмотренных Уставом правовых актов, а также срок приведения муниципальных правовых актов в соответствие с нормами новой редакции Устава (нового Устава).

#### *Государственная регистрация уставов МО.*

Принятый устав муниципального образования подлежит государственной регистрации. Государственная регистрация – форма предварительного правового контроля со стороны государства в лице уполномоченных государственных органов за соответствием основного муниципального правового акта Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов РФ. Факт государственной регистрации является условием вступления устава или изменений и дополнений к нему в силу.

Государственную регистрацию Уставов МО с 1 сентября 2005 года осуществляют территориальные органы Минюста России. Проверка устава (изменений в него) на предмет соответствия закону осуществ-

ляется как с точки зрения его содержания, так и с точки зрения соблюдения установленной процедуры принятия. В связи с этим для государственной регистрации представляются не только сам устав МО (решение о внесении изменений и дополнений), но и документы, подтверждающие соблюдение установленного законом порядка принятия устава (изменений в него).

Глава муниципального образования должен направить Устав МО в регистрирующий орган в течение 15 дней со дня его принятия в двух экземплярах, а также на магнитном носителе. Одновременно представляются также в 2 экземплярах и на магнитном носителе:

- решение представительного органа муниципального образования либо решение схода граждан о принятии устава муниципального образования, а также протокол заседания представительного органа муниципального образования либо протокол схода граждан, на которых был принят устав муниципального образования;

- сведения об источниках и о датах официального опубликования (обнародования) проекта устава муниципального образования и о результатах публичных слушаний по проекту устава муниципального образования.

Решение о государственной регистрации Устава МО принимается в 30-дневный срок со дня его представления для государственной регистрации.

Отказ в государственной регистрации устава МО, изменений и дополнений к нему возможен лишь при обнаружении его несоответствия федеральному или региональному законодательству, в т.ч. по порядку принятия. Об отказе в государственной регистрации выносится мотивированное решение, которое в 5-дневный срок со дня его принятия направляется главе муниципального образования. После устранения нарушений, указанных в решении, устав может быть повторно представлен на государственную регистрацию. Отказ в государственной регистрации или несоблюдение сроков регистрации, а также иных предусмотренных ФЗ от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» действий регистрирующего органа могут быть обжалованы гражданами, органами местного самоуправления в судебном порядке.

Датой государственной регистрации устава муниципального образования считается день внесения сведений о нем в государственный реестр уставов муниципальных образований субъекта РФ. Государственная регистрация устава муниципального образования удостоверяется свидетельством о государственной регистрации.

Устав МО и муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в него подлежат официальному опубликованию (обнародованию) *после их государственной регистрации* и вступает в силу после их официального опубликования (обнародования).

Глава муниципального образования в течение 10 дней со дня официального опубликования (обнародования) Устава МО (муниципального правового акта о внесении изменений в Устав МО) обязан направить в регистрирующий орган сведения об источнике и о дате официального опубликования (обнародования) Устава МО (муниципального правового акта о внесении изменений в Устав МО) для включения указанных сведений в государственный реестр уставов МО субъекта РФ.

Уставы МО, муниципальные правовые акты о внесении изменений в уставы МО, сведения, включенные в государственный реестр уставов МО, являются открытыми и общедоступными.

При регистрации уставов, принятых до 1 сентября 2005 года положения о представлении сведений об опубликовании проекта устава и результатах публичных слушаний не применяются. Уставы МО, *прошедшие государственную регистрацию до 1 сентября 2005 года* направляются в регистрирующий орган для присвоения им государственного регистрационного номера, выдачи свидетельства о государственной регистрации установленного образца и включения в государственный реестр уставов муниципальных образований до 1 декабря 2005 года.

*Наиболее часто встречаемые в Уставах ошибки.*

Наиболее распространенной ошибкой уставов является то, что, вопреки требованиям законодательства, в уставах отсутствуют положения, устанавливающие:

- порядок и гарантии участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- порядок формирования, утверждения, исполнения, контроля исполнения местного бюджета;
- основания отзыва депутата, члена выборного органа, выборного должностного лица (*чаще всего устав не содержит конкретных оснований отзыва, а лишь повторяет норму закона по ограничениям оснований отзыва*);
- случаи осуществления полномочий собрания конференцией граждан;
- подотчетность и подконтрольность органов и должностных лиц местного самоуправления;

- порядок прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочного.

Достаточно часто в устав включаются нормы, которые не могут быть предметом муниципального правового регулирования. Например, предписания органам государственной власти, в частности, по обязательному выделению средств на исполнение переданных государственных полномочий, по содержанию законов о передаче государственных полномочий, по распределению фондов финансовой поддержки поселений и муниципальных районов и т.п. Наиболее очевидной причиной такого вмешательства в компетенцию законодателей является дублирование норм нового Закона, содержащих предписания для органов государственной власти субъектов РФ.

Часто в уставах путаются понятия «формы прямого волеизъявления, формы непосредственного осуществления местного самоуправления» и «формы участия населения в осуществлении местного самоуправления». Так, к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления необоснованно относят правотворческую инициативу, собрания, конференции, обращения в органы местного самоуправления. При непосредственном осуществлении местного самоуправления население самостоятельно решает вопросы местного значения, т.е. осуществляет свою власть. Принятые населением решения являются общеобязательными на территории муниципального образования. В отличие от этого участие населения в осуществлении местного самоуправления не предусматривает принятия общеобязательных актов, так как отсутствует прямое волеизъявление большинства имеющих право на участие в местном самоуправлении граждан.

При участии в осуществлении местного самоуправления граждане содействуют органам местного самоуправления в решении стоящих перед последними задач.

Формами прямого волеизъявления являются референдум, выборы, отзыв выборных должностных лиц, депутатов, голосование для получения согласия по вопросам изменения границ, преобразования муниципальных образований.

Непосредственное осуществление местного самоуправления населением и участие населения в осуществлении местного самоуправления имеют разные правовую природу и правовые последствия. Поэтому указание в уставах на общеобязательность решений собраний, конференций, ГОС необоснованно и противоречит законодательству.

В ряде уставов необоснованно ограничено право граждан на участие в осуществлении местного самоуправления только формами

прямого волеизъявления и деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, с исключением форм участия граждан в местном самоуправлении. Это противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству.

Фактически в большинстве проанализированных уставов не регулируются вопросы ответственности перед населением, физическими и юридическими лицами органов, должностных лиц, муниципальных служащих за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

В нарушение законодательства в уставах МО не всегда указывается избирательная система, используемая при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, число мандатов, распределяемых в многомандатных избирательных округах.

В отдельных МО предусматривается возможность работы на постоянной основе более чем 10% депутатов (*например, при установленном числе депутатов 15 человек предусматривается возможность работы на постоянной основе двух депутатов, что составляет более 10% и в связи с этим не соответствует нормам нового Закона*).

Присутствуют ошибки в части наделения Главы администрации функциями распорядителя бюджетных средств. Это не соответствует БК РФ, так как распорядителем бюджетных средств может быть только орган местного самоуправления, а глава администрации, в отличие от главы муниципального образования, органом местного самоуправления не является.

Крайне редко, несмотря на прямое требование нового Закона, в уставах указывается порядок прекращения полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления, в том числе досрочного. Вместе с тем, при включении данных норм часто необоснованно предусматривается принятие решения представительным органом местного самоуправления о досрочном прекращении полномочий депутата в случае его смерти, прекращения гражданства, выезда на постоянное место жительства за пределы РФ и т.п.

Очевидно, что в данном случае принятие решения не требуется, а прекращение полномочий наступает с момента свершения названных юридически значимых фактов.

Большинство уставов поселений не обеспечивает правового регулирования всего спектра вопросов, связанных с взаимодействием органов местного самоуправления поселения с органами местного самоуправления муниципального района. Так, не рассматривается вопрос об условиях, на которых поселение готово заключать соглашения по вопросам передачи полномочий, о полномочиях органов местного самоуправления поселения по заключению таких соглаше-

ний, порядке принятия в поселении решений о передаче полномочий и установлении сроков такой передачи, порядке принятия решений об инициировании или даче согласия представительного органа на формирование представительного органа поселения.

Необходимо отметить, что в ряде муниципальных образований до настоящего времени в уставах как полномочия местного самоуправления указываются ранее отнесенные к ведению местного самоуправления Законом РФ «О местном самоуправлении в РФ», иными законами вопросы, в настоящее время не относящиеся к компетенции МО и не соответствующие положениям нового Закона, а также иным Федеральным законам. В частности, к компетенции местного самоуправления относят:

- обеспечение соблюдения на территории МО законов, актов органов государственной власти;
- осуществление контроля за соблюдением законодательства, в том числе федерального;
- защиту и охрану прав и свобод человека и гражданина, в том числе прав собственников;
- осуществление социальной защиты населения;
- реализацию молодежной политики;
- контроль за соблюдением государственной дисциплины цен предприятиями, учреждениями и организациями независимо от форм собственности;
- управление и контроль в области использования и охраны вод, лесов, недр, атмосферного воздуха, растительного и животного мира;
- установление квот на разработку месторождений полезных ископаемых и
- платы за их использование; обеспечение санитарного благополучия населения;
- установление дополнительных налоговых льгот, стимулирующих развитие образования, культуры, физкультуры и спорта, а также связанных с охраной материнства, отцовства и детства; образование внебюджетных фондов;
- установление порядка использования природных ресурсов; назначение государственных приемочных комиссий и т.п. Данные положения подлежат исключению из устава или по ряду положений - уточнению и приведению в соответствие с законодательством.

*Иные муниципальные правовые акты.* Уставом МО регулируются основные вопросы осуществления местного самоуправления. Остальное правовое регулирование осуществляется иными муниципальными

правовыми актами. Новый Закон предусматривает три варианта такого регулирования: только Уставом МО; Уставом и (или) иными муниципальными нормативными правовыми актами; нормативными правовыми актами.

Вопросы, подлежащие регулированию только Уставом, названы ранее. Допускается регулирование не только уставом, но и **(или)** нормативными правовыми актами следующих вопросов:

- официальные символы МО и порядок официального использования указанных символов;
- порядок организации и проведения публичных слушаний;
- порядок назначения и проведения собрания граждан;
- случаи осуществления полномочий собрания конференцией граждан;
- порядок назначения, проведения конференции, избрания делегатов;
- порядок назначения и проведения опроса граждан.

Надо отметить, что порядок и гарантии участия населения в осуществлении местного самоуправления в соответствии со ст. 44 нового Закона должны регулироваться уставом МО, в связи с чем нормативными правовыми актами могут быть урегулированы только отдельные процедурные вопросы, относящиеся к собраниям, конференциям граждан, публичным слушаниям, опросу, указанные в уставе и не связанные с гарантиями участия населения в осуществлении местного самоуправления.

Муниципальными правовыми актами регулируется большой круг вопросов местного значения и организации местного самоуправления в поселении. По оценке специалистов, только по наиболее важным вопросам муниципального управления должно быть принято более 40 различных нормативных правовых актов, таких как положения об органах местного самоуправления и их структурных подразделениях, регламенты данных органов; положение о муниципальном заказе; о порядке владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; о муниципальной службе; о различных формах участия населения в осуществлении местного самоуправления; о разработке, принятии, исполнении, контроле исполнения, критериях эффективности муниципальных программ; положение о муниципальном имуществе, предназначенном для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений; акты об установлении местных налогов, акты об установлении муниципальных минимальных социальных

стандартов; правила землепользования и застройки; положение о контроле использования земель и т.п.

Наличие и содержание муниципальных правовых актов имеет исключительную важность для решения вопросов местного значения. Очевидно, что для осуществления любой деятельности необходимы ресурсы. Для местного самоуправления это в первую очередь средства бюджета. Однако, как было показано на предыдущих занятиях, возможность финансирования из бюджета тех или иных расходов прямо связана с наличием муниципальных правовых актов, устанавливающих расходные обязательства поселения, и включением их в реестр расходных обязательств поселения. Расходные обязательства муниципального образования по вопросам местного значения возникают:

– в результате принятия нормативных правовых актов органов местного самоуправления по вопросам местного значения,

– при заключении муниципальным образованием или от имени муниципального образования договоров (соглашений) по данным вопросам.

Муниципальные правовые акты, устанавливающие расходные обязательства, должны содержать нормы, регулирующие конкретные цели, направления деятельности по решению вопросов местного значения в данном МО, определяющие мероприятия, программы и проекты, муниципальные социальные стандарты, объем, структуру, размер бюджетных расходов, нормативы и т.п. Производить расходы по обязательствам, не включенным в свод муниципальных правовых актов (реестр расходных обязательств), регулирующих вышеназванные положения, запрещено бюджетным законодательством.

Надо отметить, что решения представительных органов муниципальных образований о бюджете на текущий год не могут быть отнесены к числу правовых актов, устанавливающих и (или) вводящих расходные обязательства МО на планируемый финансовый год. Решение о бюджете является правовым основанием бюджетных обязательств текущего года и не регулирует, не устанавливает возникновение расходных обязательств следующего года. Таким образом, подменять муниципальные правовые акты о содержании расходных обязательств в реестре решением о бюджете поселения недопустимо.

Исходя из этого в поселении должны быть приняты муниципальные правовые акты поселения (это могут быть и муниципальные программы), устанавливающие расходные обязательства поселения по вопросам электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, водоотведения,

снабжения населения топливом; содержания и строительства дорог, транспортных инженерных сооружений; строительства и содержания муниципального жилищного фонда; предоставления транспортных услуг населению; библиотечного обслуживания населения; организации досуга; развития массовой физической культуры и спорта; организации ритуальных услуг и содержания мест захоронения; сбора, вывоза бытовых и промышленных отходов; благоустройства и озеленения, охраны городских лесов; по иным вопросам, требующим для своего решения расходования бюджетных средств.

*Виды муниципальных правовых актов различных органов  
и должностных лиц местного самоуправления*

Как уже отмечалось, в систему муниципальных правовых актов помимо актов, принимаемых населением непосредственно, и Устава МО, входят также правовые акты иных органов и должностных лиц местного самоуправления. Статьей 43 нового Закона определено, что представительный орган МО по вопросам, отнесенным к его компетенции, принимает решения. Данными решениями могут устанавливаться правила, обязательные для исполнения на территории МО, а также регулироваться вопросы организации деятельности представительного органа. Уставом МО или нормативным правовым актом представительного органа (*наиболее часто это регулируется Регламентом представительного органа*) должны быть установлены субъекты, обладающие правом правотворческой инициативы, вопросы, подлежащие регулированию представительным органом (*это должно быть определено уставом МО*), порядок внесения проекта, подготовки к рассмотрению, рассмотрения проекта правового акта, принятия по нему решения, включая необходимый кворум как для рассмотрения, так и для принятия решения, сроки и порядок направления нормативного правового акта представительного органа Главе поселения для подписания и обнародования, сроки повторного рассмотрения акта при его отклонении Главой поселения, порядок, сроки и источник официального опубликования или порядок и сроки обнародования правового акта представительного органа. Так как нормативные правовые акты устанавливают, изменяют или отменяют общеобязательные правила, и, соответственно, меняют объем прав, обязанностей и ответственности субъектов, все нормативные правовые акты представительного органа подлежат опубликованию (обнародованию) и вступают в силу после опубликования.

Новым Законом установлено, что Глава муниципального образования в пределах своих полномочий, установленных уставом МО и

представительным органом местного самоуправления, издает постановления и распоряжения. При этом вопросы, по которым правовое регулирование осуществляется Главой МО, зависят от того, является ли Глава поселения председателем представительного органа, руководителем местной администрации или совмещает эти функции.

Председатель представительного органа (то же распространяется и на случай выполнения данных полномочий Главой поселения) издает постановления и распоряжения только по вопросам организации деятельности представительного органа. Так как Законом не установлено, в каких случаях и по каким вопросам организации деятельности представительного органа издаются постановления, а по каким – распоряжения, необходимо в Уставе МО или решении представительного органа урегулировать данный вопрос.

Глава местной администрации (то же распространяется и на Главу поселения, являющегося руководителем местной администрации) в пределах своих полномочий, издает постановления по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных переданных государственных полномочий, и распоряжения по вопросам организации работы местной администрации.

ФЗ № 131-ФЗ определено, что иные, кроме председателя представительного органа и главы администрации должностные лица издают по вопросам, отнесенным к их полномочиям, распоряжения и приказы.

Новый Закон не содержит положений, определяющих виды правовых актов местной администрации, а также иных органов местного самоуправления, порядок их принятия. Это должно быть определено Уставом МО. Как правило, устанавливается, что коллегиальные органы принимают решения, иные органы – постановления, распоряжения, приказы. Постановления имеют нормативный характер и (или) принимаются по наиболее важным вопросам (например, созыв сессии представительного органа, порядок организации работы по рассмотрению проектов правовых актов в представительном органе).

Распоряжения обычно носят оперативно-распорядительный характер. Приказы являются актами функционально-отраслевыми по общим и оперативным вопросам. Кроме того, среди видов правовых актов можно назвать Положения (акты, определяющие функции, полномочия, взаимоотношения, структуру, порядок деятельности органов или их подразделений); Инструкции (методические акты, определяющие наличие и последовательность действий, документов и т.п.); Порядок (управления, решений, действий – нормативно-процессуальный акт); Планы; Программы; Указания; Договоры; Соглашения.

В отношении не указанных выше органов и должностных лиц, для которых виды актов установлены Законом, Уставом МО могут быть определены как акты этих органов любые из вышеназванных видов актов. Однако чаще положения, инструкции, порядок, программы, планы утверждаются решениями или постановлениями уполномоченных органов или должностных лиц и как отдельные виды актов не указываются.

*Правотворческий процесс в муниципальном образовании.*

Издание правовых актов – сложный процесс, состоящий из нескольких последовательных стадий и затрагивающий различные органы и лица. Данный процесс называется правотворческим. *Правотворческий процесс* – урегулированный нормативными правовыми актами порядок осуществления деятельности уполномоченных органов и (или) должностных лиц по изданию правовых актов, состоящий из ряда последовательных этапов. Можно определить следующие этапы правотворческой деятельности: разработка проекта, внесение проекта в орган (должностному лицу), уполномоченный на принятие данного акта; обсуждение и (или) подготовка акта к принятию; рассмотрение акта уполномоченным органом (должностным лицом) и его принятие, подписание правового акта, опубликование (обнародование), вступление в силу, отмена, приостановление акта. Некоторые авторы включают в правотворческий процесс как один из его этапов контроль за исполнением муниципального правового акта.

Приступая к разработке правового акта необходимо определить:

- предмет правового регулирования;
- к компетенции какого органа или должностного лица относится регулирование данного вопроса;
- установленные законодательством, Уставом МО и иными муниципальными правовыми актами пределы правового регулирования рассматриваемого вопроса;
- наличие иных муниципальных правовых актов по тому же вопросу;
- необходимость их отмены, изменения;
- возможность принятия кодифицированного акта, включающего регулирование рассматриваемого вопроса;
- вид правового акта, подлежащего принятию;
- потребность в финансовых, материально-технических, организационных средствах для реализации принятого акта.

*Разработка и внесение правового акта.* Подготовка правового акта проводится субъектом правотворческой инициативы или самим орга-

ном, должностным лицом, принимающим данный акт. Для разработки проекта могут привлекаться различные специалисты. До или в процессе подготовки проекта правового акта могут проводиться социологические, экономические исследования, экспертизы – правовая, финансовая, экономическая, социологическая, экологическая и др.

Порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты. Субъектами правотворческой инициативы (лицами, которые могут вносить проекты правовых актов на рассмотрение уполномоченного органа или должностного лица) в соответствии с новым Законом являются инициативные группы граждан, депутаты представительного органа, Глава МО, иные выборные органы местного самоуправления, Глава местной администрации, органы ТОС, иные лица, установленные уставом МО.

Нормативные правовые акты представительного органа МО, предусматривающие установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены только по инициативе или при наличии заключения главы местной администрации.

*Обсуждение и подготовка акта к принятию.* Следующим этапом является обсуждение проекта и (или) подготовка акта к принятию. На данной стадии также могут проводиться указанные выше исследования и экспертизы, однако в отличие от этапа разработки проекта, на этапе подготовки акта к принятию обычно такие исследования и экспертизы организуются (назначаются, проводятся) не субъектом правотворческой инициативы, а принимающим акт органом, должностным лицом местного самоуправления. Обсуждение правового акта может быть проведено с населением МО. Необходимо отметить, что новый Закон предусматривает по ряду вопросов обязательное обсуждение населением проектов правовых актов до их принятия уполномоченным органом. Это проект Устава МО и правового акта о внесении изменений, дополнений в устав, проект местного бюджета и отчет о его исполнении, проекты планов и программ развития МО, проекты правил землепользования и застройки, проекты планировки и межевания территорий, ряд иных правовых актов. Для обсуждения проекта населением можно использовать его опубликование и (или) обнародование, публичные слушания, обеспечение возможности присутствия граждан на заседании комиссии по подготовке проекта, принимающего органа и участия в обсуждении, опросы, сбор предложений граждан и

заинтересованных организаций, обсуждение проекта в общественных организациях, в трудовых коллективах, на собраниях (конференциях), в прессе, на приеме и встречах с гражданами и др. Желательно выделить лицо, собирающее и систематизирующее предложения, поступившие по проекту правового акта.

В ряде случаев, в особенности при принятии правового акта органа, имеющего в своем составе различные структурные подразделения или комиссии, необходимо провести обсуждение проекта с заинтересованными структурами. Проект правового акта представительного органа может быть предварительно рассмотрен в комиссиях (комитетах) данного органа.

Подготовка акта к принятию может предусматривать проведение обязательных согласований и визирование акта уполномоченными должностными лицами (юристом, руководителем финансового органа, орган по управлению имуществом и т.п.).

*Принятие правового акта.* Процедура принятия правового акта зависит от того, какой орган (коллегиальный или единоличный), или должностное лицо принимает данный акт, а также от вида муниципального правового акта и его юридической силы. Наиболее проста процедура принятия распоряжений, приказов, а также актов, принимаемых должностным лицом. Принятие правового акта коллегиальным органом требует проведения определенных процессуальных действий: заседания органа с определением кворума для признания заседания правомочным, голосования по установленной процедуре, подсчета голосов, установления факта принятия – непринятия решения с учетом необходимого для принятия решения кворума.

*Подписание правового акта.* Принятый правовой акт подписывается лицом, его принявшим, в случае издания акта должностного лица или единоличного органа (например, Главы МО). Правовой акт органа местного самоуправления подписывается его руководителем или председателем. Однако для нормативных правовых актов представительного органа новый Закон предусматривает особую процедуру подписания акта. Такой акт направляется для подписания Главе МО. Если Глава поселения является руководителем местной администрации, то он обладает правом отклонения нормативного правового акта, принятого представительным органом (право отлагательного вето). В этом случае правовой акт в 10-дневный срок возвращается в представительный орган с мотивированным обоснованием либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений. Представительный орган вновь рассматривает данный акт. Если при повторном рассмотрении указанный нормативный правовой акт одобряется в

ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от установленной численности депутатов представительного органа МО, он подлежит подписанию главой МО в течение 7 дней, и обнародованию.

*Опубликование и вступление в силу.* Следующим этапом правотворческой деятельности является опубликование (обнародование) правового акта и его вступление в силу. Порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов устанавливается уставом МО и должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан. Не подлежат обнародованию правовые акты или их отдельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом (например, персональные данные, конфиденциальная информация, сведения, составляющие государственную тайну).

Порядок вступления в силу муниципальных правовых актов определяется уставом МО. Однако необходимо учитывать и прямо установленные требования законодательства о вступлении в силу ряда актов. Так, муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования. Нормативные правовые акты представительного органа МО о налогах и сборах вступают в силу в порядке, определенном Налоговым Кодексом РФ. Акты, вводящие налоги и (или) сборы, вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия, но не ранее одного месяца со дня их официального опубликования. Иные акты о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу.

Муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие приостановлено органами и должностными лицами местного самоуправления, их принявшими, а также судом. Правовые акты, регулирующие осуществление отдельных переданных государственных полномочий, могут быть отменены или приостановлены и уполномоченными органами государственной власти.

Для обеспечения непротиворечивости, комплексности, отсутствия пробелов в правовом регулировании, а также для обеспечения учета принимаемых правовых актов необходимо проводить систематизацию и регистрацию муниципальных правовых актов. В поселениях необходимо установить порядок делопроизводства, в том числе и по вопросам правотворчества. Для существовавших на момент принятия ФЗ № 131-ФЗ поселений стоит задача ревизии всех принятых ранее в МО

правовых актов, приведения их в соответствие с нормами законодательства и изменившимися положениями уставов МО, систематизации, отмены устаревших актов.

Правотворческая деятельность является одной из основных в работе органов и должностных лиц местного самоуправления и обеспечивает условия для осуществления местного самоуправления, решения вопросов местного значения. Поэтому соблюдение установленного порядка данной деятельности должно находиться на постоянном контроле как населения, депутатов, так и глав муниципальных образований.

### **Материалы для преподавателей**

Несмотря на исключительную важность вопроса о системе муниципальных правовых актов, возможность обеспечения их соблюдения и установление юридической силы муниципальных правовых актов только путем законодательного закрепления основных положений, связанных с муниципальным правотворчеством, новый Закон содержит достаточно неполное, по отдельным позициям противоречивое правовое регулирование вопросов муниципального правотворчества. В частности, установленные Законом виды актов Главы МО не позволяют реализовывать в полной мере компетенцию данного органа местного самоуправления при выборе модели, когда Глава МО является председателем представительного органа. В этом случае Глава МО в соответствии с частью 4 ст. 43 может издавать лишь постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа. Вместе с тем, к полномочиям Главы МО относится представление МО в различных правоотношениях, действия от имени МО, что требует в ряде случаев издания муниципальных правовых актов (например, по вопросам реализации от имени МО прав собственника муниципального имущества и т.п.). Надо учитывать, что такое ограничение распространяется и на Главу МО, избранного всем населением, но не возглавляющего местную администрацию. Существенным ограничением для регулирования ряда вопросов, относящихся к компетенции представительного органа местного самоуправления, является определенная частью 3 ст. 43 норма о том, что представительный орган принимает решения, устанавливающие *правила*, обязательные для исполнения на территории МО, а также решения по вопросам организации деятельности представительного органа. Под данное определение не попадают правовые акты представительного органа об учреждении органов местной администрации и утверждении положения о них, утверждении структуры местной администрации, формировании контрольного органа, досрочном прекращении пол-

номочий депутата, назначении местного референдума, выдвижении инициативы изменения границ, преобразования МО, выдвижении законодательной инициативы в законодательном органе субъекта РФ, утверждение отчетов об исполнении местного бюджета, планов и программ развития МО, а также ряд других, хотя эти вопросы относятся к компетенции представительного органа МО.

Содержат внутренние противоречия положения об установлении видов муниципальных правовых актов, полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления уставом МО, и определение для органов местного самоуправления как видов правовых актов только постановлений и распоряжений, а для должностных лиц – только распоряжений и приказов. Это не только ограничивает возможность принятия иных видов муниципальных правовых актов органами местного самоуправления, среди которых могут быть коллегиальные, и должностных лиц местного самоуправления, среди которых могут быть выборные, обладающие собственными полномочиями, но и противоречит традиционно применяемым подходам к определению видов правовых актов в зависимости от содержащихся в них предмета правового регулирования, структуры правовых норм и от способа принятия данных актов (единолично или коллегиально). Данные противоречия в Законе могут стать предметом судебного разбирательства. Однако органы и должностные лица местного самоуправления обязаны в своих правовых актах соблюдать установленные законодательством положения. Часть 5 статьи 7 нового закона устанавливает, что принятие муниципальных правовых актов, противоречащих положениям законодательства не допускается. При обнаружении предполагаемого несоответствия акта или отдельного положения акта законодательства Конституции РФ, федеральным законам и иным актам высшей по отношению к рассматриваемому акту юридической силы, орган местного самоуправления, гражданин, должностное лицо местного самоуправления должен обратиться в суд. Только признание судом факта несоответствия оспариваемых норм законодательству может стать основанием принятия муниципального правового акта, не соответствующего требованиям оспоренной и признанной незаконной норме. Однако оспаривание внутренних противоречий одного Закона является весьма сложным и не гарантирует разрешения вопроса судом по существу. Таким образом, установленное новым Законом правовое регулирование вопросов муниципального правотворчества может стать препятствием к реализации прав местного самоуправления.

## Тема 15. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

### **Муниципальное хозяйство**

Право муниципалитетов на занятие хозяйственной деятельностью реализуется через организацию муниципального хозяйства. Муниципальное хозяйство имеет своей целью организацию предоставления муниципальных услуг. *Муниципальные услуги* – услуги (работы, товары), обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также – в случаях и в порядке, предусмотренных законодательством РФ – уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения. Муниципальное хозяйство следует понимать как систему отношений, а не как совокупность хозяйствующих субъектов. Если понимать муниципальное хозяйство только как совокупность муниципальных предприятий и учреждений, то следовало бы признать, что муниципалитет ограничен в выборе способов организации предоставления услуг только собственными хозяйствующими субъектами. Кроме того, это исключало бы доступ частных хозяйствующих субъектов к предоставлению муниципальных услуг. Наконец, за рамками муниципального хозяйства оказались бы иные субъекты муниципального хозяйства - потребители, их объединения и др. Подобный подход совершенно не обоснован и экономически не эффективен. Муниципальные услуги могут оказываться любыми хозяйствующими субъектами, а муниципальное хозяйство может и должно организовываться не только путем создания собственных предприятий и учреждений и управления ими. Важно отметить, что отношения в муниципальном хозяйстве возникают по поводу предоставления муниципальных услуг; при этом не имеет значения, кто предоставляет такие услуги – муниципальные хозяйствующие субъекты, либо субъекты иных форм собственности.

Поскольку муниципальные услуги – сфера деятельности и ответственности местного самоуправления, то одним из участников отношений в сфере муниципального хозяйства является муниципальное образование в лице выступающих от его имени органов местного самоуправления. Поскольку муниципальные услуги есть определенные материализованные продукты деятельности, то естественно, что участником отношений выступают также хозяйствующие субъекты, которые производят (поставляют) эти услуги. Наконец, получатели муниципальных услуг – потребители независимо от их статуса, также являются участниками отношений в сфере муниципального хозяйства.

Таким образом, *муниципальное хозяйство* – система отношений, возникающих по поводу предоставления муниципальных услуг между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, хозяйствующими субъектами – производителями и поставщиками услуг, а также населением и организациями – потребителями услуг.

При организации муниципального хозяйства органы местного самоуправления выполняют ряд функций, в т.ч.:

- выбор способа организации предоставления услуг;
- нормативно-правового регулирования (в т.ч. в пределах, допускаемых законодательством, тарифное регулирование, принятие примерных или типовых договоров на предоставление тех или иных услуг);
- нормирование, установление стандартов предоставления услуг, контроль;
- функции собственников имущества и учредителей (участников) хозяйствующих субъектов;
- оказание услуг в рамках решения вопросов местного значения (круг таких услуг весьма ограничен, ибо органы местного самоуправления в принципе не должны заниматься хозяйственной деятельностью).

При этом одной из наиболее важных, во многом определяющей по отношению к другим является функция выбора способа организации предоставления муниципальных услуг.

### **Общие подходы к выбору способа предоставления муниципальных услуг**

К числу способов предоставления муниципальных услуг относятся в частности:

- 1) Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами.
- 2) Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований.
- 3) Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации путем заключения межмуниципальных соглашений и создания межмуниципальных хозяйственных обществ.
- 4) Создание собственных хозяйствующих субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах и участие в хозяйствующих субъектах смешанной формы собственности.
- 5) Заключение и исполнение соглашений о делегировании (в т.ч. взаимном) полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.

При выборе способа организации предоставления услуг рекомендуется учитывать следующие принципы:

- предоставление доступа к оказанию услуг населению любым хозяйствующим субъектам, соответствующим необходимым квалификационным требованиям;
- приоритет применения конкурентных способов организации предоставления услуг, как обеспечивающих большую прозрачность принимаемых решений и больший экономический эффект (экономии средств, повышение качества услуг и расширение их ассортимента, развитие предпринимательства в сфере предоставления услуг населению);
- полное равенство хозяйствующих субъектов, конкурирующих (реально и потенциально) на рынках соответствующих услуг;
- необходимость создания и развития конкуренции в тех сферах хозяйственной деятельности, где она отсутствует, но потенциально возможна;
- повсеместный отказ от административных и переход к гражданско-правовым (договорным) отношениям с хозяйствующими субъектами – поставщиками муниципальных услуг, обеспечение соблюдения качества, сроков и иных обязательных параметров, предоставляемых населению услуг путем организации надлежащего контроля условий заключаемых договоров;
- контроль монопольных рынков, в т.ч. деятельности хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке, в рамках действующего законодательства;
- недопущение совмещения функций заказчика (и контролера) и исполнителя услуг (работ).

При принятии решения о выборе способа организации предоставления услуги органам местного самоуправления следует также учитывать:

- нормы федерального законодательства, законодательства субъекта РФ и локальных нормативных актов, принимаемых органами местного самоуправления в соответствии с их компетенцией,
- состояние рынка данной услуги (монопольный, олигопольный, конкурентный, потенциально конкурентный),
- источники финансирования предоставления услуги (средства местного бюджета, оплата услуг потребителями, смешанные) и их соотношение,
- соразмерность избираемого способа организации объема предоставляемых услуг (экономическая обоснованность),

- общие тенденции развития данной услуги на российских и зарубежных рынках и специфические особенности муниципального образования.

Там, где уже существует и может развиваться частное предпринимательство, требуется ограничивать хозяйственную деятельность муниципалитетов. Здесь должен соблюдаться принцип субсидиарности: муниципалитет должен заниматься хозяйственной деятельностью (в т.ч. Через муниципальные организации) только в тех случаях, когда частный бизнес не может выполнить эти муниципальные задачи как минимум так же хорошо.

Очевидно, что в областях деятельности, где частный бизнес отсутствует, предоставлять услуги или создавать условия для их предоставления, в том числе путем создания муниципальных объектов и (или) организаций, должна публичная власть.

Остановимся на отдельных способах организации муниципальных услуг.

### ***Заключение гражданско-правовых договоров на оказание услуг и выполнение работ с частными хозяйствующими субъектами***

Данный способ решения вопросов местного значения следует рассматривать как приоритетный, поскольку он, как правило, обеспечивает наибольшую экономическую эффективность предоставления соответствующих услуг. Этого же требует и реализация принципа субсидиарности. В то же время возможность его использования определяется наличием на рынках этих услуг частных хозяйствующих субъектов, в первую очередь – конкурирующих между собой. Отсутствие частных производителей услуг и конкуренции препятствует активному внедрению этого способа организации муниципального хозяйства. В то же время, взаимозависимость между спросом и предложением на рынке муниципальных услуг требует от муниципалитетов инициировать привлечение частных хозяйствующих субъектов и стимулировать возникновение последних, в т.ч. путем регулярного объявления конкурсов на предоставление муниципальных услуг. Одновременно следует иметь в виду, что рынки услуг и рынки деятельности хозяйствующих субъектов не совпадают с административными границами территорий, в т.ч. муниципальных образований.

В рамках данного способа следует выделить:

- Формирование, размещение с использованием конкурентных механизмов отбора (открытые и закрытые конкурсы, запросы котировок и др.) муниципального заказа на предоставление (социально

значимых) услуг, потребителем которых выступает муниципальное образование в целом (например, благоустройство, строительство и ремонт дорог и др.), и которые финансируются за счет средств местного бюджета, и заключение с победителями договоров на исполнение заказа.

Наиболее характерными примерами использования муниципального заказа являются разовые и периодические закупки товаров для муниципальных нужд (оборудование, мебель, техническое оснащение для администрации муниципального образования, детского сада и др. объектов), закупки услуг по благоустройству и озеленению, ремонту и строительству и др. Данный механизм довольно неплохо освоен муниципальными образованиями и используется нередко, хотя и не повсеместно.

- Отбор с использованием конкурентных механизмов по правилам муниципального заказа поставщиков муниципальных услуг, потребителем которых муниципальное образование выступает наряду с другими собственниками (потребителями), по поручению прочих собственников (потребителей), участвующих в финансировании этих услуг (как правило, в форме платежей за услуги), и заключение от имени и по поручению потребителей договоров на оказание услуг.

Примерами могут служить содержание, эксплуатация и ремонт жилого фонда, вывоз ТБО и др. коммунальные услуги, где муниципальное образование выступает в качестве потребителя наряду и наравне с другими получателями услуг. Использование данного механизма начало получать распространение только в последнее время, что связано с существенным изменением законодательства (например, введением в действие нового Жилищного кодекса РФ) и экономических реалий. В указанных выше сферах следует рассматривать данный механизм как приоритетный.

Отбор, как правило, с использованием конкурентных механизмов, и передача на основании гражданско-правовых договоров частным хозяйствующим субъектам объектов муниципальной собственности на условиях т.н. частно-публичного партнерства: в эксплуатацию – пользование, аренду, управление и др.; концессию; а также путем заключения иных договоров, создающих условия для частно-публичного партнерства, инвестиционных (простого товарищества) и иных соглашений в целях предоставления соответствующей муниципальной услуги.

В данном случае речь идет об оказании услуг, связанных с эксплуатацией объектов коммунальной инфраструктуры на естественно-монопольных рынках - в частности, в водоснабжении и водоотведении,

транспортировке тепловой энергии и некоторых иных услугах. Данный механизм пока получил наименьшее распространение, что объясняется различными обстоятельствами. Примеры частно-публичных партнерств на муниципальном уровне – эксплуатация систем водоснабжения в гг. Перми, Березниках, Омске, Ростове-на-Дону, эксплуатация тепловых сетей во многих крупных муниципальных образованиях, строительство и эксплуатация очистных сооружений в г. Москве и некоторые другие. Надо отметить, что определенный толчок использованию данного механизма можно ожидать от нового Закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. №115-ФЗ, который вступает в силу с 1.01.2006 г.

Реализация данного способа организации предоставления муниципальных услуг неотделима от механизма муниципального заказа. Более подробно регулирование муниципального заказа рассмотрено в *Приложении* к данной теме.

### ***Заключение гражданско-правовых договоров с хозяйствующими субъектами иных публично-правовых образований***

Это могут быть хозяйствующие субъекты других муниципальных образований – поселений, муниципальных районов и городских округов, а в отдельных случаях – и государственными хозяйствующими субъектами, оказывающими соответствующие услуги (работы).

Следует отметить, что данный способ решения вопросов местного значения может использоваться при одновременном наличии следующих условий:

- отсутствие возможностей привлечения на территорию муниципального образования частных производителей (поставщиков) услуг ввиду отсутствия соответствующих хозяйствующих субъектов на рынке, либо отсутствия у них заинтересованности в предоставлении услуг (одновременно муниципальному образованию в подобных случаях необходимо принимать меры к изменению ситуации);

- наличие на рынке хозяйствующих субъектов иных муниципальных образований, либо государства, предоставляющих соответствующие конкурентоспособные услуги (конкурентоспособность в этом случае понимается, в частности, применительно к альтернативным способам организации - созданию собственных хозяйствующих субъектов, либо межмуниципальной кооперации);

- готовность и способность соответствующих хозяйствующих субъектов оказывать потребные услуги сторонним муниципальным образованиям (предприятия, занимающие доминирующее положение

на рынках отдельных услуг, естественные монополии могут быть понуждены к предоставлению соответствующих услуг в рамках антимонопольного законодательства). Потребность в использовании данного способа решения вопросов местного значения существенно возросла в связи с тем, что в большинстве субъектов РФ до настоящего времени поселения не занимались организацией предоставления муниципальных (в первую очередь, коммунальных) услуг. С введением в действие Закона №131-ФЗ вопросы организации предоставления коммунальных услуг в полном объеме ложатся на муниципалитеты поселенческого типа. Отсутствие опыта и достаточных материальных, организационных и кадровых ресурсов в большинстве небольших поселений в сочетании с неразвитостью рынков соответствующих услуг, потребуют, в первую очередь, на промежуточном этапе заключения договоров на предоставление услуг с уже существующими хозяйствующими субъектами иных муниципальных образований, государственными хозяйствующими субъектами (хотя реализация принципов специальной правоспособности и целевого назначения собственности в сочетании с разграничением полномочий между различными уровнями публичной власти должны привести к тому, что государственных предприятий и учреждений, оказывающих муниципальные услуги, в скором времени не должно остаться).

В качестве примера можно представить себе ситуацию, когда бывшее районное предприятие коммунального хозяйства ликвидируется или реорганизуется, а на его месте создается городское предприятие в районном центре. Если при этом выясняется невозможность или нецелесообразность создания коммунального предприятия в одном или нескольких сельских поселениях, то они вправе обратиться к городскому предприятию с предложением о заключении договора. В том случае, если предприятие является монополистом на территории района, оно в силу требований антимонопольного законодательства обязано будет заключить соответствующие договоры с сельскими поселениями. Однако условия этих договоров должны соответствовать законодательству и быть экономически обоснованными.

***Организация межмуниципальной хозяйственной кооперации  
путем заключения межмуниципальных соглашений  
и создания межмуниципальных хозяйственных обществ***

Несмотря на то, что межмуниципальная хозяйственная кооперация допускалась и ранее, этот механизм не получил до настоящего времени широкого распространения. Однако с вступлением в силу Закона 131-ФЗ потребность в нем резко возрастает. Это связано с появлением

большого числа небольших муниципальных образований поселенческого типа, которые обязаны решить широкий круг вопросов местного значения и организовывать предоставление ряда муниципальных услуг. Основная идея межмуниципальной кооперации состоит в том, что объединение ресурсов различных муниципалитетов, решающих одну и ту же задачу, зачастую экономически более эффективно, нежели решение той же задачи в рамках одного муниципалитета. Кроме того, межмуниципальная кооперация будет «подталкиваться» процессом разграничения собственности, в результате чего во многих случаях поселения не будут располагать всем набором объектов, необходимых для решения вопросов местного значения.

Межмуниципальная хозяйственная кооперация может осуществляться путем:

- заключения и исполнения разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты совместно проводят разовые «акции» (например, совместное проведение семинара или конференции, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки); это – наиболее простая форма межмуниципального сотрудничества;

- заключения и исполнения длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда муниципалитеты осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенного вопроса местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО); подобное сотрудничество требует более детального договорного регулирования, является более сложным по реализации и может нередко предварять создание совместных хозяйствующих субъектов;

- создания совместных хозяйствующих субъектов для «институционализации» совместного решения вопросов местного значения на постоянной основе; отношения в данном случае регулируются учредительными документами, решения органов управления, а также договорами между создаваемыми хозяйствующими субъектами и муниципалитетами-участниками, выступающими одновременно в роли «потребителей» услуг.

Межмуниципальные хозяйствующие субъекты могут создаваться в форме коммерческих хозяйственных обществ (ст. 68 Закона), либо некоммерческих организаций (ст. 69). Закон 131-ФЗ определил организационно-правовые формы межмуниципальных хозяйствующих субъектов: закрытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью (ст. 68), автономные некоммерческие организации и фонды (ст. 69).

Возможными примерами межмуниципальных хозяйственных обществ являются межпоселенческие ООО в сфере сбора и вывоза ТБО, благоустройства, водоснабжении. Возможно также создание межмуниципальных некоммерческих организаций (например, библиотек, пожарных служб в форме фондов и др. организационно-правовых формах).

***Создание собственных хозяйствующих субъектов  
в предусмотренных законодательством организационно-правовых  
формах и участие в хозяйствующих субъектах  
смешанной формы собственности***

*Условия обеспечения эффективности создания муниципальных хозяйствующих субъектов*

Право муниципалитетов на создание собственных хозяйствующих субъектов вытекает из права на занятие хозяйственной деятельностью и является его составной частью. Это право ограничено специальной правоспособностью муниципальных образований, как и право на занятие хозяйственной деятельностью. Т.е. *первое необходимое условие* создания муниципальных хозяйствующих субъектов (организаций) состоит в соответствии предмета их деятельности задачам местного самоуправления.

Муниципальное образование не вправе создавать муниципальные организации или участвовать в хозяйствующих субъектах, если при этом не преследуется цель решения строго очерченных вопросов местного значения. Круг вопросов местного значения установлен применительно к каждому типу муниципальных образований в ст.ст. 14-16 Закона. При этом связь между созданием хозяйствующего субъекта и решением того или иного вопроса местного значения должна быть непосредственной и очевидной. Недопустимо создание муниципальных хозяйствующих субъектов для оказания услуг, не являющихся муниципальными в силу прямого указания Закона или устава муниципального образования. Принятие муниципалитетом к решению дополнительных вопросов местного значения допускается не иначе как с соблюдением установленных Законом требований.

Так, например, не могут создаваться, а созданные – подлежат приватизации либо ликвидации – муниципальные парикмахерские, магазины, кафе, прачечные, гостиницы, песчаные карьеры, агентства по недвижимости и т.п. Тот же подход должен соблюдаться и в отношении муниципальных предприятий, которые, наряду с основными видами деятельности, направленными на решение вопросов местного значения (например, водоснабжения и канализации), оказывают и иные услуги,

не связанные с основным видом деятельности (столярные работы для сторонних организаций, заправочные станции и т.п.). Соответствующие структурные подразделения подлежат выделению из муниципального предприятия с последующей их приватизацией, либо ликвидацией.

Изложенное условие (ограничение) является необходимым, но не достаточным для реализации права на создание собственных хозяйствующих субъектов. *Вторым ограничением* является недопустимость создания и сохранения муниципальных предприятий в тех сферах (на тех рынках), где существуют и работают частные предприятия – конкуренты. Данное требование базируется на следующих трех *принципах*.

- Субсидиарность – муниципалитет вмешивается в хозяйственную деятельность только тогда, когда решение стоящих перед ним задач не достигается силами частных хозяйствующих субъектов.

- Недопустимость конкуренции между частным и публичным секторами экономики (что является частным случаем принципа равенства участников хозяйственных отношений).

Создание муниципальных хозяйствующих субъектов в сферах, где действуют частные предприятия, противоречит нормам конкурентного права, правилам свободной и равной конкуренции. Принципиально недопустимым с точки зрения справедливой конкуренции является создание органами публичной власти, существующими за счет налогов, сборов, в т. ч. Собираемых с частных предпринимателей, конкурентов этим же частным предприятиям.

Кроме того, предприятия, создаваемые органами публичной власти (государственные или муниципальные), как правило, по тем или иным критериям ставятся в более привилегированное положение (в первую очередь, поскольку их учредители, являясь одновременно органами публичной власти, имеют соответственно возможность создавать рамочные и иные условия деятельности, которых не имеют учредители частных предприятий). В связи с этим, с одной стороны, подлежат запрету любые льготы и иные привилегии по признаку отношения хозяйствующих субъектов к муниципальной собственности, с другой стороны – необходимо принятие мер к постепенной передаче муниципальных предприятий, действующих в условиях конкуренции с частными предприятиями, в частные руки.

- Экономическая эффективность - публично-правовые образования, не являясь сами хозяйствующими субъектами и создаваясь не для коммерческой деятельности, по общему правилу, экономически менее эффективны, нежели частные хозяйствующие субъекты.

Во всех наиболее развитых странах мира ни государство, ни муниципальные образования практически не участвуют в тех отраслях экономики, где существует и развито частное предпринимательство. В таких сферах, как городские и междугородние пассажирские перевозки, отопление, строительство и ремонт жилья, строительство дорог и дорожные работы, благоустройство территорий, вывоз мусора и некоторых других, которые относятся к сфере задач местного уровня власти, в настоящий момент появились, либо появятся при снятии соответствующих барьеров, частное предпринимательство и конкуренция. К числу отраслей экономики, в которых муниципальные образования традиционно продолжают создавать собственные хозяйствующие субъекты, относятся, к примеру, снабжение населения водой, газом, теплом; канализация и переработка сточных вод; переработка мусора; городской и пригородный пассажирский транспорт.

Количество и размеры предприятий, создаваемых (приобретаемых) для осуществления той или иной деятельности, должны быть соразмерны с потребностью в этой деятельности, а также соответствовать размерам и возможностям (в первую очередь, финансовым) самого муниципального образования. До создания муниципальным образованием хозяйствующего субъекта соразмерность должна оцениваться с учетом объема планируемых и необходимых услуг, а также стоимости предоставления услуг как в случае создания предприятия, так и – по возможности – при организации предоставления услуги иными способами.

Учету подлежит также требуемый объем участия муниципального образования (включающий как стоимость предоставляемого имущества, размер бюджетного финансирования, стоимость льгот, так и расходы по организации деятельности, управления и контроля со стороны органов местного самоуправления). Принимаемое решение должно иметь экономическое обоснование. В процессе деятельности муниципального предприятия должен осуществляться периодический мониторинг на предмет соблюдения соответствия затрат, связанных с функционированием предприятия, и объемом и номенклатурой предоставляемых предприятием услуг. Соблюдение данного требования призвано уже на стадии создания хозяйствующего субъекта не только оценивать его экономическую эффективность, но и бережно относиться к ресурсам муниципального образования.

#### *Организационно-правовые формы хозяйствующих субъектов*

Действия по созданию хозяйствующих субъектов являются с точки зрения законодательства учреждением юридических лиц. Порядок

создания и функционирования организаций как юридических лиц независимо от формы собственности - предмет регулирования гражданского законодательства. Создавая хозяйствующие субъекты либо участвуя совместно с другими учредителями в смешанных хозяйствующих субъектах, муниципальные образования должны руководствоваться, в первую очередь, нормами гражданского законодательства: ГК РФ, федеральных законов «Об акционерных обществах», «Об обществах с ограниченной ответственностью», «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», «О некоммерческих организациях», «О приватизации государственного и муниципального имущества в РФ» и других, входящих в систему гражданского права. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» в части, регулирующей гражданско-правовые отношения, подлежит применению постольку, поскольку он не противоречит нормам гражданского законодательства, либо поскольку гражданское законодательство содержит отсылки к иному законодательству, «позволяя» ему урегулировать те или иные гражданско-правовые отношения.

Ст. 124 ГК РФ устанавливает, что участником гражданских правоотношений выступает муниципальное образование. От его имени приобретать права и нести обязанности могут органы местного самоуправления (ст. 125 ГК РФ). Т.е. учредителем муниципальных хозяйствующих субъектов является муниципальное образование, а не органы местного самоуправления, как это указано в ч. 4 ст. 51 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». Какие органы местного самоуправления будут выступать от имени учредителя, устанавливается уставом муниципального образования и локальными нормативными актами (к примеру, Положением о порядке управления муниципальной собственностью, Положением о создании муниципальных организаций участия в организациях иных форм собственности). Это должен быть орган местного самоуправления (должностные лица и муниципальные служащие действуют от лица соответствующих органов местного самоуправления в силу должности или на основании доверенности). В небольших поселениях полномочиями учредителя от имени муниципального образования следует наделять местную администрацию, в крупных – полномочия могут быть распределены между местной администрацией и отделом по управлению муниципальным имуществом, являющимся органом местного самоуправления. Для реализации полномочий по учреждению юридического лица орган местного самоуправления не обязан

обладать статусом юридического лица. Подобные требования государственных либо судебных органов являются незаконными.

Муниципальные образования вправе выступать учредителями хозяйствующих субъектов в следующих организационно-правовых формах:

- Коммерческие – открытые акционерные общества, общества с ограниченной и с дополнительной ответственностью, муниципальные унитарные предприятия,

- Некоммерческие – муниципальные учреждения, некоммерческие партнерства, фонды и автономные некоммерческие организации.

Муниципальные унитарные предприятия. Муниципальные образования до настоящего времени тяготели к организационно-правовой форме муниципальных унитарных предприятий, создавая в этой форме практически все свои предприятия. В соответствии со ст. 113 ГК РФ, унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Имущество муниципального унитарного предприятия находится в муниципальной собственности и принадлежит такому предприятию на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. В соответствии со ст. 294 ГК унитарное предприятие, которому имущество принадлежит на праве хозяйственного ведения, владеет, пользуется и распоряжается этим имуществом в пределах, определяемых в соответствии с Гражданским Кодексом.

Право хозяйственного ведения предоставляет субъекту такого права широкий круг полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом собственника, включающих, в частности:

- право владения, пользования и распоряжения по своему усмотрению любым движимым имуществом (в т.ч. денежными средствами), находящимся у него на праве хозяйственного ведения, в т. ч. права на сдачу в аренду, залог, мену, дарение, продажу, передачу в доверительное управление и др. (ст. 294, абз. 2 п. 2 ст. 295 ГК РФ),

- право владения и пользования по своему усмотрению недвижимым имуществом, находящимся у него в хозяйственном ведении (ст. 294 ГК РФ),

- с согласия собственника имущества - право распоряжения недвижимым имуществом (абз. 1 п. 2 ст. 295 ГК РФ),

- право на защиту владения, в т. ч. против собственника (ст. 305 ГК РФ) и др. права.

Круг полномочий собственника в отношении имущества, переданного им в хозяйственное ведение, весьма узок и определен Кодексом исчерпывающе.

Они сводятся к следующему:

- дача согласия на сделки по распоряжению недвижимым имуществом, переданным на праве хозяйственного ведения, в т.ч. на отчуждение, сдачу в аренду, передачу в залог, внесение в качестве вклада в капитал хозяйственных обществ и товариществ (п. 2 ст. 295 ГК РФ),
- право на получение части прибыли от использования имущества, переданного в хозяйственное ведение (абз. 2 п. 1 ст. 295 ГК РФ),
- право на (правомерное) изъятие имущества у предприятия (п. 3 ст. 299 ГК РФ).

При этом ГК РФ не устанавливает круг случаев, когда собственник вправе изъять такое имущество.

В развитие ГК РФ был принят специальный Федеральный закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях». При принятии данного Закона законодатель существенно сузил правомочия унитарных предприятий применительно к имуществу, переданному им в хозяйственное ведение, предусмотрев, в частности, обязанность согласования с собственником не только сделок с недвижимым, но и некоторых сделок с движимым имуществом, а также запретив такое отчуждение (любого) имущества, которое может привести к невозможности осуществлять деятельность, для которой создавалось унитарное предприятие.

Самым существенным недостатком унитарных предприятий, связанным с обладанием имуществом на праве хозяйственного ведения, является невозможность привлечения сторонних инвестиций, паевого капитала. Поскольку само предприятие не является собственником имуществом, то в силу закона любое улучшение и приращение имущества становится собственностью муниципального образования. Имущество унитарного предприятия не может быть разделено на паи – оно всегда представляет собой единый имущественный комплекс с одним собственником – муниципальным образованием. Это обстоятельство не только снижает (точнее – исключает) инвестиционную привлекательность унитарных предприятий для сторонних (стратегических и портфельных) инвесторов, но и не стимулирует менеджмент предприятий к повышению экономической эффективности его деятельности, поскольку сама форма не предусматривает возможности долевого участия менеджмента в предприятии и результатах его деятельности. Недостатком для муниципалитета является также чрезвычайная сложность изъятия у предприятия имущества, ранее переданного ему на праве хозяйственного ведения. Практически невозможным, оказывается, изъять даже очевидно излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению

имущество. Судебные органы в спорах между муниципалитетами и муниципальными унитарными предприятиями по вопросу изъятия имущества последовательно стоят на стороне последних. Далее, унитарные предприятия обладают специальной правоспособностью - т.е. они вправе заниматься только уставной деятельностью. Любые сделки унитарного предприятия, выходящие за рамки его специальной правоспособности, могут быть признаны недействительными, что может повлечь негативные последствия, установленные гражданским законодательством.

Недостатком унитарных предприятий является также закрепленное п. 4 ст. 113 ГК РФ единоличное руководство предприятием со стороны назначаемого учредителем директора. Сам учредитель, по существу, отстранен от участия в управлении предприятием, он вправе лишь назначать и увольнять руководителя, а также требовать от него периодических отчетов. Увольнение руководителя, как правило, носит характер «последующего реагирования» на неудовлетворительное управление предприятием. Закон не предусматривает коллегиальных органов управления унитарными предприятиями (в отличие от хозяйственных обществ, в которых существует целая система органов управления, каждый из которых обладает собственной компетенцией по решению дел предприятия).

Унитарное предприятие отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. При этом ГК не ограничивает объем ответственности размером уставного фонда предприятия и не ставит его в зависимость от права, на котором имущество принадлежит предприятию. Унитарное муниципальное предприятие отвечает по своим долгам, в первую очередь, имуществом, находящимся у него на праве хозяйственного ведения. Таким образом, учредитель – муниципальное образование, передавшее имущество в хозяйственное ведение, в случае предъявления к унитарному предприятию требований по долгам, может лишиться муниципальной собственности, переданной предприятию на праве хозяйственного ведения.

В связи с изложенными и иными недостатками рекомендуется в будущем отказаться от использования формы унитарных предприятий, учреждая в случае необходимости хозяйственные общества.

Хозяйственные общества. К числу преимуществ хозяйственных обществ следует, в частности, отнести:

1. Возможность привлечения стороннего капитала в предприятие за счет продажи долей (пакетов акций).

2. Ограниченность ответственности муниципального образования по долгам предприятия в хозяйственных обществах размером вклада в уставный капитал.

3. Наличие системы коллегиальных органов управления, в которых участвует учредитель (собственник).

Зналичие внутренних органов контроля деятельности предприятия, его руководства, норм об учете и отчетности, подлежащей утверждению учредителем, а также об обязательном аудите (для ОАО);

4. Законодательная регламентация процедуры увольнения директора.

5. Возможность стимулирования заинтересованности управленческого персонала в прибыльности предприятия через соответствующую систему оплаты труда и участия.

Муниципальные образования вправе создавать хозяйственные общества, в частности открытые акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью. Ст. 124 ГК РФ предусматривает участие муниципальных образований в гражданских правоотношениях на началах равенства с другими его участниками. Право создания хозяйствующих субъектов есть проявление гражданской правоспособности муниципальных образований. ГК РФ не содержит специальных ограничений в отношении учреждения муниципалитетами хозяйственных обществ. Подобное ограничение, однако, содержится в Федеральном законе «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 г., в соответствии с п. 4 ст. 7 которого: «Общества, учредителями которых выступают в случаях, установленных федеральными законами, Российская Федерация, субъект Федерации или муниципальное образование (за исключением обществ, образованных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий), могут быть только открытыми». Таким образом, данная норма запрещает создание публично-правовыми образованиями (в т.ч. муниципальными образованиями) закрытых акционерных обществ.

В соответствии с абзацем 3 п. 4 ст. 66 ГК РФ, государственные органы и органы местного самоуправления не вправе выступать участниками хозяйственных обществ и вкладчиками в товарищества на вере, если иное не установлено законом. Эта норма, которая содержится также в законах «Об акционерных обществах» (абзац 2 п. 1 ст. 10) и «Об обществах с ограниченной ответственностью» (абзац 1 п. 2 ст. 7), нередко истолковывается как полный запрет на создание хозяйственных обществ муниципальными образованиями.

Это не так. Органы местного самоуправления (равно как и органы государственного управления) в принципе не могут выступать учреди-

телями хозяйственных обществ, равно как и любых иных юридических лиц. Это связано с особенностями статуса учредителя, который несовместим со статусом органов публичной власти. Так, учредитель должен быть собственником имущества, которое он передает учреждаемому юридическому лицу. Кроме того, он должен иметь возможность нести ответственность по долгам учреждаемого лица в случаях, установленных законодательством, либо учредительными документами. Наконец, участником гражданских правоотношений, как уже отмечено выше, является именно муниципальное образование, а не его органы. Именно муниципальное образование как собственник и участник правоотношений приравнен законом к иным участникам гражданского оборота.

В то же время, федеральным законодательством о местном самоуправлении допускается создание хозяйственных обществ и органами местного самоуправления. В частности, в соответствии с абзацем 1 ч. 4 ст. 51 Закона №131-ФЗ, органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в т.ч. межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения. Таким образом, нормы специального Закона, принятого в соответствии с ГК РФ, нейтрализуют запрет ГК РФ на создание хозяйственных обществ органами местного самоуправления. Выше уже отмечалось, что органам местного самоуправления не следует учреждать хозяйственные общества от собственного имени – учредителями последних должны выступать сами муниципальные образования. Органы местного самоуправления должны действовать в пределах своей компетенции от имени муниципальных образований.

Необходимо обратить внимание также на нормы Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», который предусматривает различные способы приватизации муниципального имущества, в т.ч. преобразование муниципальных унитарных предприятий в открытые акционерные общества, а также внесение вклада в уставный капитал открытых акционерных обществ. При решении вопроса о создании ОАО путем внесения вклада в уставный капитал, либо о преобразовании МУП в ОАО, муниципалитетам надлежит руководствоваться нормами законодательства о приватизации. В остальных случаях (в частности, при создании обществ с ограниченной ответственностью и участии в них) подлежат применению нормы гражданского законодательства.

При принятии решения о выборе конкретной формы хозяйственного общества (ОАО или ООО) рекомендуется учитывать, что

создание ОАО оправданно при наличии двух предпосылок: в уставной капитал вносится крупный имущественный комплекс, либо иное имущество на значительную сумму; в дальнейшем предполагается привлечение частных инвестиций в обмен на акции.

В остальных случаях могут создаваться ООО.

Следует иметь в виду, что законодательство не устанавливает предельных сроков владения пакетами акций (долями) создаваемых муниципальным образованием хозяйственных обществ. Однако такие сроки, а также размеры подлежащих отчуждению пакетов акций (долей) могут предусматриваться муниципальными программами приватизации.

Некоммерческие организации. Особенности создания и деятельности некоммерческих организаций урегулированы Федеральным законом «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. №7-ФЗ. Названный Закон не содержит каких-либо специальных ограничений по созданию некоммерческих организаций муниципальными образованиями. Ряд организационно-правовых форм некоммерческих организаций, однако, не может создаваться муниципалитетами в силу особенностей самих этих форм. Содержащаяся в ст. 31 Закона норма о том, что органы государственной власти и органы местного самоуправления создают государственные и муниципальные учреждения, закрепляют за ними имущество на праве оперативного управления в соответствии с Гражданским кодексом РФ и осуществляют их полное или частичное финансирование, не может рассматриваться в качестве ограничения права муниципальных образований на создание иных некоммерческих организаций (некоммерческих партнерств, автономных некоммерческих организаций, фондов) как в силу самой конструкции цитируемой нормы, так и в силу обстоятельств, изложенных ранее применительно к коммерческим организациям.

Взаимоотношения между муниципальным образованием в лице представляющих его органов местного самоуправления и создаваемыми им муниципальными хозяйствующими субъектами носят гражданско-правовой характер (если речь не идет о реализации властных полномочий путем издания общеобязательных нормативных актов и индивидуальных правоприменительных актов) и реализуются через права учредительства (включая права на получение дивидендов, права на участие в управлении и т.д.) и через договорные отношения (на предоставление соответствующих муниципальных услуг). К этим отношениям применяются нормы гражданского законодательства. Необходимо отметить, что полномочия муниципальных образований по отношению к муниципальным хозяйствующим субъектам, содер-

жащиеся в ч. 4 ст. 51 Закона №131-ФЗ, носят фрагментарный характер и лишь дублируют отдельные нормы гражданского законодательства.

***Заключение и исполнение соглашений о делегировании полномочий по решению вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований***

В соответствии с абз. 1 ч. 4 ст. 15 Закона 131-ФЗ допускается передача отдельных полномочий поселений на уровень муниципальных районов, а в соответствии с абз. 2 этой же нормы – передача отдельных полномочий муниципальных районов поселениям.

Использование данного способа решения вопросов местного значения ограничено правовыми и экономическими требованиями. Определяющим экономическим ограничением является экономическая эффективность такого решения в сравнении с иными способами решения. Реализация принципа субсидиарности на практике означает, что муниципальное образование должно вначале оценить возможность и эффективность решения вопроса с привлечением частных хозяйствующих субъектов, затем – межмуниципальной кооперации и собственных хозяйствующих субъектов, и лишь в исключительных случаях прибегать к делегированию полномочий.

Не менее важными являются правовые ограничения. Закон наделил каждый тип муниципальных образований собственной компетенцией (кругом вопросов местного значения) с той целью, чтобы эти вопросы решались именно соответствующим типом муниципальных образований. Любое отклонение от законодательно разграничения полномочий должно рассматриваться как исключение из общего правила. Именно такой подход законодателя к делегированию полномочий между различными типами муниципалитетов предопределил установление особого режима такого делегирования и ограничений в использовании этого механизма. В частности, делегирование осуществляется только на основании соглашений, признаком которых является равенство сторон-участников соглашения. Указанные соглашения могут предусматривать делегирование только части полномочий, но не всего объема полномочий соответствующего типа. Речь может идти только о такой части полномочий, которая существенно не отразится на статусе «делегирующего» муниципального образования, не изменит сущность местного самоуправления как уровня публичной власти, самостоятельно решающего вопросы непосредственного жизнеобеспечения населения, проживающего на соответствующей территории. В соответствии с Законом, соглашения носят срочный характер и должны содержать некоторые иные нормы, установленные Законом.

Принципиально важным является то, что одновременно с делегированием полномочий должна происходить передача финансовых средств (субвенций) для исполнения соответствующих полномочий. Т.е. Закон не допускает передачу т.н. «не финансируемых мандатов», а попытки передать муниципальным районам полномочия поселений под предлогом отсутствия у последних финансовых средств для решения соответствующих вопросов местного значения находятся в явном противоречии с требованиями ч. 4 ст. 15 Закона. Ни при каких условиях не допускается делегирование полномочий местного самоуправления органам государственной власти любого уровня.

## Тема 16. ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ НА ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЙ

Для периода развития России в рамках социалистической системы хозяйствования было характерно отсутствие законодательства о градостроительной деятельности. Отношения в этой сфере складывались исключительно между публичными органами, и регулирование осуществлялось посредством актов администраций различных уровней и нормативными техническими документами – инструкциями, строительными нормами и правилами.

О формировании современного законодательства в области градорегулирования можно говорить, начиная с 2001 года, с введения в действие в конце 2001 года нового Земельного кодекса Российской Федерации.

В частности, Земельный кодекс закрепил нормы правового зонирования (зонирования территорий), предполагающие выработку общих «правил игры» при определении целевого назначения земельных участков. Это сказалось на активизации деятельности администраций муниципальных образований в части разработки правил землепользования и застройки. Новый этап становления законодательства в данной сфере начался с вступления в силу нового Градостроительного кодекса Российской Федерации, который был введен в действие с 30 декабря 2004 года.

### ***Что должны делать местные власти в сфере землепользования и градорегулирования на уровне поселения***

Новый Градостроительный кодекс РФ, закрепляет размежевание полномочий между различными уровнями публичной власти в области территориального планирования. На основании установленного Градостроительным кодексом распределения непересекающихся полномо-

чий создаются основания для закрепления следующих двух основополагающих принципов территориального планирования:

– принцип «независимости» нижестоящих уровней публичной власти от вышестоящих уровней публичной власти в случае невыполнения последними полномочий и обязанностей в сфере территориального планирования (взамен утверждавшегося ранее «принципа очередности», или принципа ожидания указаний вышестоящих уровней публичной власти до начала действий нижестоящих уровней публичной власти);

– принцип четкой формализации процедур согласования документов территориального планирования по субъектам, предметам и срокам согласования (взамен утверждавшегося ранее принципа неформализуемости процедур согласований).

Вопросы местного значения поселений определены Федеральным Законом № 131-ФЗ и включают, в частности, планирование застройки территории поселения, территориальное зонирование земель поселения, установление правил землепользования и застройки территории поселения, изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление земельного контроля за использованием земель поселений. В частности, полномочия в области градостроительного регулирования и землепользования конкретизированы в Градостроительном кодексе Российской Федерации в следующем объеме:

1) подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений;

2) утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений;

3) утверждение правил землепользования и застройки поселений;

4) утверждение подготовленной на основании документов территориального планирования поселений документации по планировке территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом;

5) выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений.

Принципиальная особенность принятого законодательства является закрепление последствий за бездеятельность поселений по исполнению отнесенных к их компетенции полномочий. Основные и наиболее важные последствия заключаются в следующем:

– с 1 января 2008 не допускается принятие решений о резервировании земельных участков, о переводе земель из одной категории в

другую при отсутствии документов территориального планирования (генерального плана поселения);

– с 1 января 2010 года не допускаются предоставление земельных участков для строительства и выдача разрешений на строительство при отсутствии местного нормативного правового акта – правил землепользования и застройки.

Нормативно-правовые акты в сфере землепользования и застройки, градостроительная документация, подготовленные по решению органов местного самоуправления (в том числе проекты планировки, проекты межевания) не могут быть приняты без проведения публичных слушаний, правовую основу и организацию которых должен обеспечить муниципалитет. Публичные слушания предусмотрены в процедурах принятия генерального плана, правил землепользования и застройки, проектов планировки, проектов межевания, по вопросам условно разрешенных видов использования. Любое решение муниципалитета, принятое без соблюдения вышеизложенных требований может быть оспорено в судебном порядке.

Таким образом, принятое законодательство требует, чтобы на уровне поселения были приняты по меньшей мере следующие нормативные акты.

1. Нормативный правовой акт, устанавливающий состав, порядок подготовки документов территориального планирования поселения, порядок подготовки изменений и внесения их в такие документы, а также состав, порядок подготовки планов реализации таких документов (принимается представительным органом).

2. Генеральный план поселения (принимается представительным органом).

3. Нормативный правовой акт, устанавливающий состав и порядок деятельности Комиссии по подготовке правил землепользования и застройки (утверждается распоряжением главы местной администрации).

4. Правила землепользования и застройки поселения (принимаются представительным органом).

5. Нормативный правовой акт, устанавливающий порядок организации и проведения публичных слушаний по вопросам, установленным Градостроительным кодексом Российской Федерации (принимается представительным органом).

6. Нормативный правовой акт, устанавливающий порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования (принимается представительным органом).

7. Нормативный правовой акт, устанавливающий порядок подготовки документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решений органов местного самоуправления (принимается представительным органом).

*Состав необходимых документов и рекомендации по их разработке*  
Территориальное планирование

Основные документы. На уровне поселения основным документом территориального планирования является Генеральный план поселения, который включает в себя планирование размещения объектов капитального строительства местного значения, в том числе:

а) объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения в границах поселения;

б) автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах населенных пунктов поселения;

в) объектов жилищного фонда в целях реализации муниципальных программ сноса и реконструкции жилищного фонда, утвержденных представительными органами муниципальных образований;

г) иных объектов, размещение которых необходимо для осуществления полномочий органов местного самоуправления поселения.

В отношении всей территории поселения Генеральный план устанавливает функциональное зонирование – выделение зон в границах поселений, для которых определены границы и функциональное назначение.

Генеральный план поселений должен включать в себя:

I. Положения о территориальном планировании, в т.ч.

1) цели и задачи территориального планирования;

2) перечень мероприятий и указание на последовательность их выполнения.

II. Карты (схемы), указывающие

1) границы поселения;

2) существующие и планируемые границы населенных пунктов в пределах поселения;

3) границы земель специального назначения (обеспечения космической деятельности, обороны и безопасности, границы земель иного специального назначения), границы земель лесного, водного фонда, границы земель иного назначения, предусмотренного законодательством;

4) существующие и планируемые границы земель промышленности, энергетики, транспорта, связи;

5) границы функциональных зон с отображением характеристик планируемого развития таких зон;

6) границы зон с особыми условиями использования территорий – охранные, санитарно-защитные зоны, зоны охраны объектов культурного наследия, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов, иные зоны, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

7) границы земельных участков, которые предоставлены для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения либо на которых расположены объекты капитального строительства, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

8) границы территорий, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и воздействия их последствий;

9) границы зон инженерной и транспортной инфраструктур.

III. Обосновывающие материалы, в т.ч. текст и карты (схемы).

Процедура разработки. Генеральный план поселения должен учитывать решения документов территориального планирования вышестоящих уровней (субъект РФ и Российской Федерации) и быть согласован с соседними муниципальными образованиями, в случае принятия решений, которые могут оказать негативное воздействие на окружающие муниципалитеты. Срок согласования ограничен тремя месяцами в случае отсутствия согласительной комиссии и шестью месяцами при её наличии.

Не позднее трех месяцев со дня утверждения генерального плана главой местной администрации поселения утверждается план реализации генерального плана поселения, который должен содержать:

1) решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки или о внесении изменений в правила землепользования и застройки;

2) сроки подготовки документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства местного значения, на основании которой определяются или уточняются границы земельных участков для размещения таких объектов;

3) сроки подготовки проектной документации и сроки строительства объектов капитального строительства местного значения;

4) финансово-экономическое обоснование реализации генерального плана.

Публичные слушания и экспертиза генерального плана. Генеральный план до принятия в обязательном порядке должен пройти публичные слушания. Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования с учетом Градостроительного кодекса РФ.

В обязательном порядке организуется выставка или выставки, экспозиции демонстрационных материалов проекта генерального плана, выступления на собраниях жителей, в печатных средствах массовой информации, по радио и телевидению представителей органов местного самоуправления, разработчиков проекта генерального плана

Срок проведения публичных слушаний не может быть менее одного и более трех месяцев. Заключение о результатах публичных слушаний подлежит опубликованию.

По собственной инициативе заинтересованными лицами проекты документов территориального планирования могут направляться на государственную экспертизу. Расходы несут инициаторы проведения государственной экспертизы. Экспертиза проводится федеральным органом исполнительной власти или подведомственным ему государственным учреждением.

Направление проекта документа территориального планирования на государственную экспертизу либо отрицательное заключение государственной экспертизы проектов документов территориального планирования не является препятствием для утверждения документа территориального планирования. Однако в случае отрицательного заключения государственной экспертизы, данные документы могут быть оспорены в судебном порядке.

Градостроительное (правовое) зонирование – относительно новый институт градостроительного регулирования на местном уровне, впервые был введен Градостроительным кодексом РФ от 1998 года. Действующий Градостроительный кодекс РФ воспроизвел принципы и нормы ранее действовавшего Градостроительного кодекса от 1998 года, а также принципы и нормы Земельного кодекса РФ применительно к правовому зонированию, зонированию территорий. Правовое зонирование, в отличие от других видов зонирования (экологического, ландшафтного) своим результатом имеет документ юридической силы, местный нормативный правовой акт «Правила землепользования и застройки», обязательный для исполнения всеми владельцами и пользователями недвижимости в городе. Указанный вид зонирования – это установление на основе и с учетом документов территориального

планирования регламентов разрешенного использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в соответствующих территориальных зонах.

Данный вид зонирования является правовым механизмом взаимодействия в рыночных условиях органов власти с физическими и юридическими лицами и обеспечивает им гарантированное право на разрешенное использование и изменение недвижимости путем соответствующего выбора в рамках установленных регламентов, предоставляя возможность для наилучшего и наиболее эффективного с экономической точки зрения использования недвижимости.

Действующий Градостроительный кодекс РФ делает следующий существенный шаг вперед по отношению к ранее установленным федеральными законами нормам в отношении градостроительного планирования, в частности:

- 1) уточняет и детализирует;
  - а) состав правил землепользования и застройки;
  - б) состав градостроительных регламентов;
- 2) вводит ранее не установленные процедуры применительно к:
  - а) подготовке проекта правил землепользования и застройки;
  - б) утверждению правил землепользования и застройки;
  - в) внесению изменений в правила землепользования и застройки;
  - г) предоставлению разрешений на условно разрешенные виды использования земельных участков;
  - д) предоставлению разрешений на отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Нормы о градостроительном зонировании являются ключевым звеном и определяют суть предстоящего реформирования системы регулирования градостроительной деятельности.

Общая характеристика правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки – это документ градостроительного зонирования, утверждаемый нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты и порядок применения таких документов и внесения в них изменения. В рамках данного определения под *градостроительным зонированием* понимается зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов.

*Градостроительный регламент* – это устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны:

– виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков, и используется в процессе застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства;

– предельные (минимальные и/или максимальные) размеры земельных участков;

– предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;

– ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

*Территориальные зоны* – это зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и градостроительные регламенты.

Состав Правил землепользования и застройки. Правила землепользования и застройки включают в себя текстовую (процедурную) и картографическую части. Процедурная часть содержит порядок применения правил землепользования и застройки (т.е. процедуры, связанные с подготовкой и осуществлением строительных изменений объектов недвижимости) и внесения в них изменений. Картографическая часть включает карту градостроительного зонирования городской территории, а также описание требований и ограничений по использованию и строительному изменению недвижимости в границах выделенных территориальных зон – градостроительный регламент разрешенного использования.

Установление территориальных зон и градостроительных регламентов.

Карта градостроительного зонирования подготавливается путем деления территории населенных пунктов на территориальные зоны, для которых разрабатываются градостроительные регламенты. В процессе установления территориальных зон необходимо учитывать:

– возможность сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков;

– функциональные зоны и параметры их планируемого развития, определенных генеральным планом поселения;

– определенные Градостроительным Кодексом виды и состав территориальных зон;

– сложившуюся планировку территории и существующее землепользование;

– планируемые изменения границ земель различных категорий в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории.

В результате градостроительного зонирования могут определяться жилые, общественно-деловые, производственные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур и иные виды территориальных зон. Примерный состав и содержание территориальных зон устанавливается Градостроительным кодексом РФ.

Для каждой территориальной зоны разрабатывается градостроительный регламент зоны, в котором содержатся виды разрешенного использования земельных участков, предельные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Порядок подготовки и принятия проекта правил землепользования и застройки. Подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться применительно ко всем территориям поселений, а также к частям территорий поселений с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений.

Подготовка проекта правил землепользования и застройки осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования, а также требований технических регламентов, результатов публичных слушаний и предложений заинтересованных лиц.

Применительно к части территории поселения подготовка проекта правил землепользования и застройки может осуществляться при отсутствии генерального плана поселения.

Решение о подготовке проекта правил землепользования и застройки принимается главой местной администрации с установлением этапов градостроительного зонирования применительно ко всем территориям поселения либо к различным частям территорий поселения (в случае подготовки проекта правил землепользования и застройки применительно к частям территорий поселения), порядка и сроков проведения работ по подготовке правил землепользования и застройки, иных положений, касающихся организации указанных работ. Одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования, и застройки главой местной администрации утверждаются состав, и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки.

Глава местной администрации после принятия решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки обеспечивает опубликование сообщения о принятии такого решения. В сообщении о принятии решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки указываются:

1) состав и порядок деятельности Комиссии по разработке документа;

2) последовательность градостроительного зонирования применительно к территориям поселения либо применительно к различным частям территорий поселения;

3) порядок и сроки проведения работ по подготовке проекта правил землепользования и застройки;

4) порядок направления в комиссию предложений заинтересованных лиц по подготовке проекта правил землепользования и застройки;

5) иные вопросы организации работ.

Орган местного самоуправления, уполномоченный на регулирование градостроительной деятельности на территории поселения, осуществляет проверку проекта правил землепользования и застройки, представленного Комиссией, на соответствие требованиям технических регламентов, генеральному плану поселения, генеральному плану городского округа, схемам территориального планирования муниципальных районов, схемам территориального планирования субъектов Российской Федерации, схемам территориального планирования Российской Федерации.

По результатам проверки уполномоченный орган местного самоуправления направляет проект правил землепользования и застройки главе муниципального образования в или в случае обнаружения его несоответствия требованиям и документам, в комиссию на доработку.

Публичные слушания по проекту Правил землепользования и застройки.

Глава муниципального образования при получении от уполномоченного органа местного самоуправления проекта правил землепользования и застройки принимает решение о проведении публичных слушаний по такому проекту. Публичные слушания по проекту правил землепользования и застройки проводятся Комиссией в порядке, определяемом уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования. Продолжительность публичных слушаний по проекту правил землепользования и застройки составляет не менее двух и не более четырех месяцев со дня опубликования такого проекта.

Утверждение правил землепользования и застройки. После завершения публичных слушаний по проекту правил землепользования, и застройки Комиссия с учетом результатов таких публичных слушаний обеспечивает внесение изменений в проект правил землепользования и застройки и представляет указанный проект главе местной администрации. Обязательными приложениями к проекту правил землепользования и застройки являются протоколы публичных слушаний и заключение о результатах публичных слушаний.

Глава местной администрации должен принять решение о направлении указанного проекта в представительный орган местного самоуправления или об отклонении проекта правил землепользования и застройки и о направлении его на доработку с указанием даты его повторного представления.

Представительный орган местного самоуправления по результатам рассмотрения проекта правил землепользования и застройки и обязательных приложений к нему может утвердить правила землепользования и застройки или направить проект правил землепользования и застройки главе местной администрации на доработку в соответствии с результатами публичных слушаний по указанному проекту.

Правила землепользования и застройки подлежат опубликованию.

Почему градостроительное зонирование – центральный элемент реформирования системы градорегулирования на местном уровне  
Градостроительное зонирование в равной мере необходимо двум его главным участникам - муниципалитетам, с одной стороны, нынешним и потенциальным владельцам недвижимости, инвесторам, застройщикам – с другой стороны.

Муниципалитеты посредством зонирования получают возможность более эффективно осуществлять политику обустройства территории и местные социальные программы. Основными компонентами этой политики станут:

– резервирование за муниципалитетами земельных участков, необходимых для обеспечения транспортной, инженерно-технической, социальной инфраструктуры (включая земельные участки для строительства муниципального жилья), при одновременном гласном предъявлении тех земельных участков, которые муниципалитеты готовы передать частным лицам – инвесторам, застройщикам;

– инициирование приватизации муниципальной земли, которая является избыточной для обеспечения общественных/муниципальных функций, включая продажу земли приватизированным предприятиям, организацию конкурсных и аукционных продаж земельных участков

под индивидуальное жилищное строительство и для реализации инвестиционных проектов;

– сосредоточение бюджетных средств для социальных программ с использованием так называемого «кумулятивного эффекта зонирования».

Этот эффект возникает как своего рода цепная реакция, импульсом для которой становятся правовые гарантии владения и пользования недвижимостью. Такие гарантии снижают риск инвестиций в строительство и увеличивают стоимость недвижимости, поскольку увеличивается возможность получения кредитов под залог недвижимости, оживляется строительная деятельность. Расширение объемов строительства увеличивает основные фонды предприятий, их возможности наращивать выпуск конкурентной продукции и создавать новые рабочие места и т.д.

Для владельцев недвижимости, застройщиков и инвесторов (а также лиц, желающих ими стать) градостроительное зонирование обеспечивает следующие перспективы: во-первых, ситуация возвращается «с головы на ноги»: сначала будет приобретаться земельный участок с «пакетом» четко обозначенных и гарантированных прав его использования, а затем уже владелец участка будет готовить полномасштабный проект и выполнять строительные работы; во-вторых, в результате появления информационно открытого рынка недвижимости, где будут представлены юридически оформленные единицы недвижимости, которые «ждут» своих потенциальных владельцев, быстрее станет увеличиваться число субъектов недвижимой собственности; в-третьих, возрастает инвестиционная активность, снижается риск инвестиций в недвижимость, появляется возможность выбора наиболее выгодного и эффективного использования недвижимости и оперативного реагирования на изменения рыночной ситуации; в-четвертых, возрастают финансовые возможности владельцев обустроить недвижимость благодаря расширению масштабов ипотечного кредитования.

Для жителей города с введением градостроительного зонирования появляются определенные выгоды за счет активизации процессов в сфере недвижимости и возрастания ее доходности. Также снижаются риски, связанные с ухудшением качества среды проживания, за счет более широких возможностей принятия градостроительных решений и отстаивания своих интересов в части использования и обустройства объектов недвижимости.

О наличии или отсутствии подлинного градостроительного зонирования можно судить по ряду «лакусовых бумажек», которые позво-

ляют ответить на вопрос о том, являются ли принципы градостроительного зонирования в конкретном поселении реальностью или лишь декларацией градостроительной политики муниципальных властей.

1. Градостроительные регламенты, установленные применительно к территориальным зонам, распространяются в равной мере на все земельные участки, иные объекты недвижимости, в этих зонах расположенные. Эта позиция отражает принцип предустановленных регламентов использования недвижимости и минимизации субъективных решений чиновников в отношении тех или иных объектов.

Пример искажения нормы. Проект Закона города Москвы «О землепользовании и застройке в г. Москве» устанавливает, что «освоение или использование земельного участка в городе Москве собственником земельного участка, землепользователем, землевладельцем, арендатором земельного участка должно осуществляться в соответствии с разрешенным использованием, установленным для этого земельного участка». Данная норма противоречит федеральному законодательству, так как в ней разрешенное использование устанавливается применительно к каждому земельному участку в отдельности, а не в равной степени ко всем земельным участкам, расположенным в одной территориальной зоне.

2. Правообладатели имеют право изменять назначение принадлежащей им недвижимости в предустановленных градостроительными регламентами рамках. Чиновники не могут этого запретить при условии, что наряду с градостроительными регламентами соблюдаются строительные нормы и правила.

3. При наличии градостроительного зонирования права собственности или долгосрочной аренды на земельные участки для строительства могут предоставляться (по желанию инвесторов-застройщиков) в начале инвестиционно-строительного процесса. Это позволит развивать систему ипотечного кредитования строительства под залог земельных участков.

4. Градостроительное зонирование содержит норму “несоответствующего использования”. Объекты, не соответствующие градостроительным регламентам могут поддерживаться, но не могут развиваться (например, увеличивать площади). Тем самым:

- а) блокируется возможность ухудшения экологической ситуации;
- б) создается механизм, побуждающий улучшать эту ситуацию, т.е., например, проводить «перезонирование» прежних промышленных территорий под общественно-производственные или общественно-деловые зоны.

Пример искажения нормы. Закон Томской области “О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области” (принят решением Государственной Думы Томской области от 04.11.99 № 384): “... Запрещается предоставление земельных участков в собственность владельцам производственных объектов, которые планируется вынести за черту поселения или перенести в другое место ...”.

Это означает “консервацию” в неизменном виде текущего неблагоприятного положения на многие годы вперед, упование на использование исключительно административных рычагов, опирающихся на запрет и ожидание “внешних” финансовых источников, а также фактический отказ от создания и использования механизмов экономических мотиваций, побуждающих предпринимателей, инвесторов самостоятельно (без внешнего административного нажима) совершать действия по выводу и перепрофилированию предприятий.

5. Градостроительное зонирование обеспечивает необходимые основания для использования процедур общественных слушаний, в процессе которых граждане непосредственно участвуют в принятии градостроительных решений.

Планировка территории.

Процесс планировки территории определяется как действия по упорядочению и созданию условий для развития территории и включает в себя подготовку документов по планировке территории и их реализацию.

Документы по планировке территории (проекты межевания, проекты планировки, градостроительные планы земельных участков) содержат характеристики и параметры ее планируемого развития, а также фиксированные границы регулирования землепользования и застройки, в том числе, в виде красных линий, границ земельных участков (проекты межевания), границ зон планируемого размещения объектов, границ зон действия публичных сервитутов.

Органы местного самоуправления поселений (в отличие от Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) могут принимать решения о подготовке и обеспечивать подготовку документации по планировке территории не только в случаях решения вопросов о размещении объектов капитального строительства местного значения, но также и в иных случаях. Например, в случаях выделения из состава государственных и муниципальных земель земельных участков для предоставления их физическим и юридическим лицам для строительства, выделения земельных участков многоквартирных и индивидуальных домов в сложившейся застройке.

Основанием для планировки территории являются документы территориального планирования (включая генеральные планы поселений), а также правила землепользования и застройки.

Существует двухсторонняя связь между правилами землепользования и застройки и градостроительной документацией по планировке территории.

С одной стороны, правила землепользования и застройки, наряду с генеральным планом поселения (городского округа), являются основанием для подготовки документации по планировке территории. При этом после 1 января 2010 года при отсутствии правил землепользования и застройки документация по планировке территории (за исключением проектов межевания застроенных территорий) вообще не может подготавливаться. Правила землепользования и застройки через градостроительные регламенты определяют характеристики подготавливаемой документации по планировке территории, в частности, через назначение территории (виды разрешенного использования недвижимости), предельные размеры земельных участков для соответствующих территориальных зон.

С другой стороны, документация по планировке территории может стать основанием для подготовки предложений о внесении изменений в правила землепользования, и застройки в части уточнения установленных градостроительным регламентом предельных параметров разрешенного строительства.

Проекты планировки. Целью разработки проектов планировки является:

- выделение элементов планировочной структуры (кварталы, проезды и т.д.);

- установление характеристик и параметров планируемого развития элементов планировочной структуры.

В состав проектов планировки входят:

- утверждаемая часть;

- материалы по обоснованию проекта планировки.

Утверждаемая часть проекта планировки содержит:

- 1) чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются:

- линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, транспортные сооружения и коммуникации, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур;

- линии, регулирующие застройку (красные линии);

– границы зон планируемого размещения объектов социального и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства;

2) решения о:

– размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения;

– характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории, характеристиках развития систем социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения территории.

**Проекты межевания.** Цель разработки проектов межевания – это установление границ застроенных земельных участков, незастроенных земельных участков, планируемых к предоставлению физическим и юридическим лицам для строительства, а также границ земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Размеры земельных участков в границах застроенных территорий устанавливаются с учетом:

– фактического землепользования;

– градостроительных нормативов, действовавших на период застройки указанных территорий.

В состав проектов межевания входят чертежи межевания территории, на которых отображаются:

1) утвержденные в составе проекта планировки территории красные линии;

2) линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений;

3) границы застроенных земельных участков, и земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства;

4) границы зон с особыми условиями использования территорий;

5) границы зон действия публичных сервитутов (прав ограниченного пользования чужим земельным участком, установленных в отношении неограниченного круга лиц).

Градостроительный план земельного участка. Подготовка градостроительного плана земельного участка осуществляется в составе проекта межевания территории или отдельным документом.

Градостроительный план земельного участка включает:

1) границы земельного участка;

2) границы зон действия публичных сервитутов;

3) минимальные размеры отступов от границ земельного участка, в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которого запрещено возводить здания, строения, сооружения;

4) информацию о градостроительном регламенте;

5) информацию о разрешенном использовании земельного участка, требованиях к назначению, параметрам и размещению объекта капитального строительства на указанном земельном участке;

6) информацию о расположенных в границах земельного участка или планируемых к размещению объектах капитального строительства, объектах культурного наследия;

7) информацию о технических условиях подключения объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

В градостроительный план земельного участка может включаться информация о возможности или невозможности его деления на несколько земельных участков.

Форма градостроительного плана земельного участка устанавливается Правительством Российской Федерации.

Публичные слушания. Проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, подготовленные в составе документации по планировке территории по решению органа местного самоуправления поселения, до их утверждения подлежат обязательному рассмотрению на публичных слушаниях.

*Местные нормативы градостроительного проектирования в поселениях (местные нормативы проектирования)*

Местные нормативы проектирования – минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории), которые учитываются при подготовке, согласовании и утверждении документов территориального планирования муниципальных образований, а также проектов планировки территории, утверждаемых органами местного самоуправления поселений.

Не допускается утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека ниже, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах градостроительного проектирования.

Отсутствие местных нормативов градостроительного проектирования не является препятствием для утверждения генеральных планов поселений, а также проектов планировки территории.

Состав и содержание местных нормативов градостроительного проектирования определяется нормативными актами представительных органов муниципального образования. Опыт разработки подобных документов свидетельствует, что в состав нормативов следует включить как минимум показатели для:

1) определения интенсивности использования территорий различного назначения в зависимости от их расположения, а также этапов последовательного достижения поставленных задач развития таких территорий;

2) определения потребности в территориях различного назначения;

3) определения размеров земельных участков для размещения объектов капитального строительства, необходимых для государственных или муниципальных нужд;

4) обеспечения доступности объектов социального, транспортного обслуживания путем установления расстояний до соответствующих объектов различных типов и применительно к различным планировочным и иным условиям;

5) определения для использования при подготовке проектов планировки и проектов межевания:

а) размеров земельных участков, в том числе выделяемых для использования существующих зданий, строений, сооружений, включая многоквартирные дома;

б) расстояний между проектируемыми:

– улицами, проездами, разъездными площадками применительно к различным элементам планировочной структуры территории;

– зданиями, строениями и сооружениями различных типов и при различных планировочных условиях;

б) определения иных параметров развития территории при градостроительном проектировании.

Решение о подготовке местных нормативов градостроительного проектирования принимается главой поселения. В таком решении:

– определяется орган, ответственный за подготовку указанных нормативов – уполномоченный орган поселения, городского округа по вопросам градостроительной деятельности;

– определяются сроки, условия финансирования и иные вопросы организации работ по подготовке местных нормативов градостроительного проектирования.

Решение о подготовке местных нормативов градостроительного проектирования в течение пяти дней после его принятия подлежит опубликованию.

## Тема 17. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

### *Проблемы организации предоставления жилищно-коммунальных и транспортных услуг на уровне поселения*

Организация предоставления услуг муниципального хозяйства, в первую очередь жилищно-коммунальных услуг, на уровне поселений является одной из наиболее сложных. Это связано с тем, что одновременно на уровень поселений, в соответствии с Законом 131-ФЗ, передаются основные вопросы местного значения, связанные с организацией предоставления жилищно-коммунальных услуг, и вводятся в действие федеральные законы, предусматривающие существенные изменения в механизмах предоставления данных услуг – Жилищный кодекс, Закон № 210-ФЗ от 30.12.2004 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» и т.п.

В соответствии с Законом 131-ФЗ, на уровень поселения передаются следующие вопросы местного значения, связанные с организацией предоставления жилищно-коммунальных и транспортных услуг:

- организация в границах поселений электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- организация содержания муниципального жилищного фонда;
- организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора;
- организация благоустройства и озеленения территории поселения;
- организация освещения улиц и установки указателей с названиями улиц и номерами домов;
- организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения;
- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения;
- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах муниципального образования (за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения).

Жилищным законодательством регулируются также вопросы обеспечения малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями.

Все вышеперечисленные вопросы местного значения должны решаться как на уровне городских, так и сельских поселений, хотя очевидно, что для этих двух групп поселений объемы и механизмы предоставления соответствующих услуг могут существенно различаться.

Вопросы местного значения, решаемые на уровне муниципального района, носят в первую очередь межпоселенческий характер; в сфере коммунального обслуживания и транспортных услуг к ним относятся:

- организация в границах муниципального района электро- и газоснабжения *поселений*;

- организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов;

- содержание на территории муниципального района *межпоселенческих* мест захоронения, организация ритуальных услуг;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения *между поселениями* в границах муниципального района;

- содержание и строительство автомобильных дорог общего пользования *между населенными пунктами*, мостов и иных транспортных инженерных сооружений *вне границ населенных пунктов* в границах муниципального района (за исключением автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения).

Обращает на себя внимание, что применительно к каждому вопросу местного значения в данном перечне межпоселенческий характер функций муниципального района определен по-своему. Кроме того, в компетенцию муниципальных районов переданы вопросы организации утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов, тогда как в перечень вопросов, решаемых на уровне поселений, входит лишь организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора. Это экономически целесообразно, поскольку утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов, в отличие от сбора и вывоза мусора, эффективна только при достаточно больших объемах деятельности, а также оправдано с точки зрения экологии.

На переходный период законодательством субъекта Федерации возможно также закрепление за муниципальными районами части либо всех перечисленных выше вопросов местного значения поселе-

ний. Однако с 1 января 2009 г. организация их решения должна быть в полной мере передана на поселенческий уровень.

Передача перечисленных выше вопросов местного значения на уровень поселений во многих случаях приведет к необходимости передачи имущества жилищно-коммунального, дорожного и транспортного комплексов от районов (а иногда и от субъектов Федерации) городским и сельским поселениям. Разграничение имущества должно осуществляться с учетом принципа территориальной принадлежности объектов муниципальному образованию.

При этом серьезной проблемой остается отсутствие регистрации имущества. Для осуществления передачи объектов собственности и имущественных комплексов необходимы средства на восстановление технической документации, а также на оплату расходов, связанных с регистрацией имущества.

#### *Что должно финансироваться из местного бюджета*

Жилищно-коммунальное хозяйство. В соответствии с Жилищным кодексом, не должно осуществляться дотирование жилищно-коммунальных услуг населению из бюджета. Другими словами, собственники жилья должны полностью оплачивать стоимость жилищно-коммунальных услуг, включая капитальный ремонт жилищного фонда. Местный бюджет несет расходы на капитальный ремонт жилищного фонда в объеме, соответствующем доле муниципальных квартир.

Бюджетные расходы в данной сфере осуществляются с целью адресной социальной поддержки низкодоходных семей (программа жилищных субсидий) предоставления льгот различным категориям граждан, однако обязательства по финансированию данных расходов лежат на федеральном бюджете и бюджете субъекта Федерации. На местном уровне данные расходы финансируются за счет субвенций на исполнение государственных полномочий. Собственные расходы муниципальных образований на эти цели возможны только в том случае, если органы местного самоуправления вводят местные льготы или предоставляют жилищные субсидии на более мягких основаниях, чем это делает субъект Российской Федерации.

В то же время на местном уровне могут приниматься программы и осуществляться расходы, связанные реабилитацией и модернизацией коммунальной инфраструктуры, расширением охвата населения различными видами коммунальных услуг, поддержкой различных объединений собственников жилья в осуществлении капитального ремонта жилищного фонда, проведении политики ресурсосбережения и т.п.

Другими словами, новому жилищному законодательству не соответствует практика продолжения дотирования, например, услуг по водоснабжению. В тоже время расходы на ремонт и модернизацию системы водоснабжения могут не включаться в тарифы для потребителей, а финансироваться из бюджета в рамках целевой программы. Соответствующая программа должна предусматривать четкие требования к коммунальному предприятию по объему и составу выполняемых работ, критерии оценки результатов выполнения программы и т.п.

Ряд услуг жилищно-коммунального комплекса по-прежнему финансируются за счет бюджетных средств. К ним относятся благоустройство и озеленение, содержание мест захоронения, уличное освещение и т.п.

Применительно к данным услугам в крупных поселениях необходимо по возможности переходить от финансирования конкретных муниципальных предприятий, предоставляющих соответствующие услуги, к размещению муниципального заказа и выбору подрядчика на конкурсной основе. В то же время экономия бюджетных средств, в первую очередь в малых и средних поселениях, возможна при привлечении жителей к решению некоторых из этих вопросов на общественных началах, в рамках территориального общественного самоуправления.

Транспортное обслуживание населения. Местные бюджеты, безусловно, несут ответственность за компенсацию пассажирским перевозчикам убытков, связанных с перевозкой пассажиров, имеющих установленные на муниципальном уровне льготы по оплате проезда (в основном на уровне муниципалитетов предоставляются льготы пенсионерам с большим трудовым стажем). Помимо этого, муниципалитеты должны компенсировать пассажирским перевозчикам убытки, связанные с установлением органом местного самоуправления тарифа на пассажирские перевозки на уровне, не обеспечивающем безубыточную деятельность пассажирских перевозчиков. Такая ситуация должна быть возможна только в том случае, когда выведение уровня тарифа на безубыточный для пассажирского перевозчика уровень будет иметь своим следствием значительное ограничение доступности транспортных услуг для населения.

Вне зависимости от того, каковы направления финансирования пассажирского транспорта в конкретном муниципальном образовании (к ним может относиться, например, обеспечение нужного количества рейсов на маршрутах с низким пассажиропотоком, но высокой социальной значимостью), целесообразно не компенсировать убытки

от эксплуатационной деятельности конкретных муниципальных предприятий, но обеспечить отбор перевозчиков- получателей бюджетных средств по итогам открытого конкурса, участие в котором должны иметь возможность принять перевозчики всех форм собственности.

### ***Управление коммунальной инфраструктурой***

Управление коммунальной инфраструктурой могут осуществлять муниципальные предприятия либо частные организации. До настоящего времени в районных муниципальных образованиях типичной является ситуация, когда одно муниципальное предприятие осуществляет управление системами коммунальной инфраструктурой, находящимися в разных поселениях. В такой ситуации возможны различные варианты реорганизации имущественных отношений:

1. Смена собственника муниципального унитарного предприятия: муниципальное предприятие как имущественный комплекс передается от одного собственника другому. Такой вариант в принципе возможен, если, например, МУП, принадлежавший муниципалитету районного уровня, обслуживал только одно поселение (например, районный центр). При этом может сохраняться организационно-правовая форма предприятия и прежняя система управления коммунальной инфраструктурой.

2. Реорганизация муниципального унитарного предприятия и создание нескольких новых. Этот вариант может осуществляться в случае, если одно муниципальное предприятие осуществляет управление коммунальной инфраструктурой, которая должна быть распределена между несколькими поселениями. При этом необходимо так поделить имущество между вновь созданными муниципальными предприятиями, чтобы каждое муниципальное предприятие выполняло работы, предоставляло услуги в пределах одного поселения. Такой вариант возможен, однако необходимо учитывать, что, во-первых, создание муниципальных коммунальных предприятий на уровне каждого поселения в большинстве случаев экономически неоправданно (чересчур мал объем деятельности, не удастся достичь экономии на масштабе), а, во-вторых, процесс раздела имущества районного предприятия неизбежно будет чрезвычайно конфликтным.

3. Ликвидация муниципального унитарного предприятия районного уровня, что возможно только в случае, если в поселениях будут созданы организации, готовые взять на себя управление коммунальной инфраструктурой, либо будут достигнуты соответствующие договорен-

ности с существующими организациями, отличными от районного МУПа.

4. Сохранение муниципального районного предприятия в прежнем статусе. Этот вариант реализуем в том случае, если полномочия в данной сфере передаются от поселений муниципальному району на основе соглашений. В соглашениях должны быть указаны формализованные требования к районному предприятию: цели деятельности МУП, требуемое качество услуг, обозначена ответственность сторон. Имущество при этом может оставаться в хозяйственном ведении МУП муниципального района.

5. Управление коммунальной инфраструктурой на основании договора. Объекты коммунальной инфраструктуры передаются не в хозяйственное ведение муниципальных предприятий, а в казну сельских и городских поселений. Органы местного самоуправления для организации управления коммунальной инфраструктурой заключают договор с муниципальным предприятием (в качестве управляющего) или иной организацией, готовой взять на себя обязательства по управлению коммунальной инфраструктурой, например с межмуниципальным хозяйственным обществом.

С учетом специфики ситуации в конкретных муниципальных образованиях могут быть реализованы различные варианты организации управления коммунальной инфраструктурой. Тем не менее, в качестве возможного ориентира может быть рассмотрена следующая модель:

Во-первых, деятельность по управлению и обслуживанию многоквартирного жилищного фонда в большинстве случаев следует выделить из состава многоотраслевых жилищно-коммунальных предприятий, передав соответствующие функции частному сектору.

Во-вторых, в сфере управления коммунальной инфраструктурой целесообразно организовывать межмуниципальное сотрудничество, особенно в тех случаях, когда одно подразделение (участок) существовавших ранее коммунальных предприятий обслуживало несколько поселений. Управление коммунальной инфраструктурой в условиях, когда подобный участок обслуживал исключительно одно поселение, возможно как на уровне данного поселения, так и в условиях межмуниципальной кооперации..

В-третьих, в большинстве случаев организация межмуниципальной кооперации возможна следующим образом. Системы коммунальной инфраструктуры остаются в муниципальной казне поселений. В качестве управляющей организации создается межмуниципальное хозяйственное общество в форме общества с ограниченной ответст-

венностью. Органы местного самоуправления поселений заключают с данным хозяйственным обществом договор аренды с инвестиционными обязательствами. Другим возможным вариантом является заключение несколькими поселениями договора аренды с предприятием, находящимся в собственности одного из муниципальных образований.

В-четвертых, нецелесообразно сохранять коммунальные предприятия в форме муниципальных. Можно рекомендовать их сначала частичную, а в перспективе - и полную приватизацию (при условии сохранения объектов инфраструктуры в муниципальной казне), что позволит сформировать полноценные договорные отношения. То же относится и к межмуниципальным хозяйственным обществам.

В принципе, на уровне поселений могут функционировать и частные инфраструктурные объекты, например котельные, хотя передача объектов инфраструктуры в частные руки несколько повышает риски муниципального образования в сфере предоставления коммунальных услуг. В то же время необходимо учитывать, что на частных собственников объектов коммунальной инфраструктуры распространяются правила тарифного регулирования и ряд других ограничений, связанных с их деятельностью на так называемых естественно-монопольных рынках (т.е. на тех рынках, где конкуренция невозможна либо экономически неэффективна).

### ***Управление многоквартирными домами***

Жилищным кодексом Российской Федерации, вступившим в действие с 1 марта 2005 года, введена новая концепция управления жильем, направленная на демонополизацию спроса на жилищно-коммунальные услуги. Ранее управление жильем в основном осуществлялось муниципальными предприятиями на определенном комплексе зданий, причем выбор способа управления определялся муниципалитетом без согласия других собственников жилья. Исключение составляли лишь жилищные кооперативы и товарищества собственников жилья (ТСЖ), которые самостоятельно занимались организацией управления. Новый Жилищный кодекс РФ исходит из необходимости организации управления самими собственниками *в масштабе многоквартирного дома*. Собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать на общем собрании один из следующих способов управления:

1) непосредственное управление собственниками помещений в многоквартирном доме;

2) управление ТСЖ, жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, предусмотренным федеральным законом;

3) управление юридическим лицом независимо от организационно-правовой формы или индивидуальным предпринимателем (т.е. управляющим либо управляющей организацией).

Однако если в течение года способ управления многоквартирным домом не выбран, либо выбранное решение не реализовано, орган местного самоуправления должен провести открытый конкурс по отбору управляющей организации, и собственники помещений обязаны заключить договор с выбранной организацией. Допускается заключение договора управления многоквартирным домом не по результатам конкурса, если конкурс признан несостоявшимся. В любом случае не позже чем через год после заключения договора орган местного самоуправления должен инициировать собрание собственников помещений для принятия решения о выборе способа управления многоквартирным домом.

В новых условиях целесообразно организовать предоставление услуг управления многоквартирными домами на уровне отдельных поселений силами частных предпринимателей и малых предприятий, выделив данный вид деятельности из состава многоотраслевых жилищно-коммунальных предприятий.

В то же время необходимо отметить, что и в условиях нового жилищного законодательства за органами местного самоуправления остается публичная функция управления жильем, которая заключается в предоставлении нуждающимся гражданам жилых помещений по договорам социального найма; в обеспечении нормальных условий пользования жилыми помещениями, относящимися к муниципальному жилищному фонду, нанимателями жилья; в осуществлении контроля за безопасностью условий проживания граждан. Помимо государственного контроля, в данной сфере должен осуществляться и местный контроль. Уполномоченные государственные и муниципальные органы (организации) должны иметь возможность, в пределах своей компетенции, проверять качество управления многоквартирными домами, периодичность, фактический объем и качество выполнения работ по ремонту и содержанию многоквартирных домов и придомовой территории, снабжению электрической и тепловой энергией, водой и газом, полноту устранения недостатков, своевременность и качество устранения аварий.

Жилищный кодекс РФ (ст. 165) предусматривает ряд мер, которые должны предпринять органы МСУ, чтобы способствовать реализации

прав собственников помещений по самостоятельному выбору способа управления многоквартирным домом:

– органы МСУ обязаны обеспечивать равные условия для деятельности управляющих организаций, независимо от их организационно-правовых форм. Это касается «допуска» частных организаций в сферу управления, и передачи на равных условиях производственных и складских помещений любым управляющим организациям;

– органы МСУ вправе предоставлять управляющим организациям, ТСЖ и жилищным кооперативам бюджетные средства на капитальный ремонт жилищного фонда. Это может быть как безвозмездная передача средств, так и предоставление, например, бюджетных кредитов, иные способы финансирования;

– органы МСУ должны содействовать повышению уровня квалификации лиц, осуществляющих управление многоквартирными домами, и организации обучения лиц, имеющих намерение осуществлять такую деятельность. В первую очередь это касается содействия развития института частных управляющих – индивидуальных предпринимателей.

– по запросам граждан, органы МСУ, и управляющие организации обязаны предоставлять информацию об установленных ценах на услуги и работы по содержанию и ремонту многоквартирных домов и жилых помещений в них, об объемах, перечне и качестве выполняемых работ и оказываемых услуг, а также о ценах на предоставляемые коммунальные услуги. Это должно способствовать оценке различных управляющих организаций, действующих в поселении, и оптимальному выбору способа управления многоквартирным домом.

– в целях совершенствования договорных отношений собственников помещений, ТСЖ и потребительских кооперативов, управляющих организаций с ремонтно-эксплуатационными, специализированными подрядными организациями и ресурсоснабжающими организациями, органы МСУ могут разработать, утвердить и опубликовать примерные условия или примерные формы договоров.

Цены на содержание и ремонт домов устанавливаются самими собственниками жилья, что означает отмену перераспределения платежей за жилищные услуги между многоквартирными домами, отмену перекрестного субсидирования одних домовладельцев другими, переход к контролю собственников за управляющей организацией. В случае, когда органы местного самоуправления проводят конкурс по выбору управляющей компании для домов, где не выбран способ управления, они могут установить конкретный размер платы за содержание и ремонт жилья для определенных категорий домов.

Управляющая компания для каждого дома может определить перечень и объемы работ исходя из установленной цены, в зависимости от его технического состояния и возможных пожеланий собственников.

### **Организация транспортного обслуживания населения**

В соответствии с действующим федеральным законодательством, муниципальный орган управления пассажирским транспортом (далее – МОУ ПТ) исполняет следующие полномочия:

- руководит транспортными предприятиями и организациями, находящимися в муниципальной собственности;

- утверждает маршруты маршрутных пассажирских перевозок автомобильным транспортом;

- согласовывает расписание движения автотранспорта по маршрутам маршрутных пассажирских перевозок автомобильным транспортом. МОУ ПТ анализирует работу пассажирского транспортного комплекса муниципального образования, по согласованию с ГИБДД вносит предложения по строительству новых, реконструкции, расширению, или благоустройству действующих остановок пассажирского транспорта, а также может принимать решения об организации новых маршрутов, увеличении количества транспорта на маршруте или закрытии действующих маршрутов.

В целях защиты прав пассажиров МОУ ПТ имеет право в случае выявления факта предоставления услуг по маршрутным пассажирским перевозкам, не сопровождающихся достоверной и достаточной информацией, приостанавливать предоставление услуг по маршрутным пассажирским перевозкам автомобильным транспортом до предоставления перевозчиком информации или прекращать предоставление перевозчиком этих услуг.

В середине 2005 году в Государственную Думу внесен проект Федерального закона «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения автомобильным и городским наземным электрическим пассажирским транспортом на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации».

Указанным законопроектом предусмотрено:

- разграничение полномочий по организации транспортного обслуживания населения: муниципальные маршруты организуются органом местного самоуправления муниципального образования, межмуниципальные маршруты – органом управления субъекта Российской Федерации;

– разделение пассажирских перевозок на два типа: регулярные перевозки транспортом общего пользования, при выполнении которых применяется провозная плата, утвержденная в соответствии с законодательством Российской Федерации и прочие регулярные перевозки, при выполнении которых применяется провозная плата, определяемая перевозчиком;

– обязательность согласования перевозчиком расписания движения на маршруте с органом, имеющим полномочия по организации транспортного обслуживания населения по этому маршруту;

– обязательность заключения договора между органом управления пассажирским транспортом и перевозчиком на выполнение регулярных перевозок по маршрутам;

– наделение органов местного самоуправления полномочиями по допуску перевозчиков к выполнению перевозок, иными словами, легитимизация конкурсов на право работы на маршрутах пассажирского транспорта.

В условиях реформы местного самоуправления возможно формирование нескольких различных вариантов организации транспортного обслуживания населения:

– организация транспортного обслуживания силами существующего или вновь созданного муниципального предприятия (вариант, приемлемый в основном, в крупных городских поселениях)

– заключение органом местного самоуправления договора о предоставлении услуг по транспортному обслуживанию населения муниципального образования с региональной транспортной компанией либо муниципальным предприятием районного уровня

– организация транспортного обслуживания населения силами частных пассажирских перевозчиков;

– создание пула заказчиков на услуги по транспортному обслуживанию населения из органов местного самоуправления нескольких муниципальных образований и заключение соответствующего договора с пассажирским перевозчиком – межмуниципальным хозяйственным обществом либо частным перевозчиком.

Необходимо отметить, что вне зависимости от выбранного способа организации транспортного обслуживания в условиях действующего законодательства администрация поселения не может препятствовать деятельности частных перевозчиков в том случае, если они имеют соответствующую лицензию и согласовали маршрут с местной администрацией.

Местные администрации также должны всячески противодействовать попыткам государственных и муниципальных предприятий

ограничить конкуренцию и вытеснить с рынка частных перевозчиков. Примером подобной политики транспортного предприятия может быть следующее объявление, вывешенное на остановке в одном из муниципальных образований:

*К сведению пассажиров!*

*Перевозка пассажиров на пригородных и междугородних маршрутах разрешена только автобусами ПАТП (пассажирского автотранспортного предприятия). В случае поездки ВАС на частных «Газелях» до любого населенного пункта, государственный автобус немедленно снимается с линии, и по этому направлению работать не будет!*  
Администрация ПАТП

### **Тарифное регулирование**

Жилищно-коммунальное хозяйство. Принятие Федерального Закона № 210-ФЗ от 30.12.2004 «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» ВВ, вступающего в силу с 1 января 2006 г., а также нового Жилищного кодекса обеспечило установление более детальных правил регулирования тарифов на коммунальные услуги на муниципальном уровне. В соответствии с новым законодательством, органы местного самоуправления осуществляют регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в сферах водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, а также утилизации твердых бытовых отходов (на уровне муниципальных районов). Кроме того, регулированию подлежат тарифы на подключение к системам коммунальной инфраструктуры и инвестиционные надбавки к ценам (тарифам) на товары и услуги организаций коммунального комплекса, однако данные инструменты будут использоваться в первую очередь в крупных городах.

Регулирование тарифов в перечисленных выше сферах осуществляется на муниципальном уровне вне зависимости от того, какую организационно- правовую форму имеет организация коммунального комплекса (т.е. и в том случае, когда она не является муниципальным предприятием). В то же время, тарифы на услуги по управлению и обслуживанию жилищного фонда, вывозу мусора не подлежат специальному регулированию и должны формироваться исходя из рыночных условий.

Новое законодательство достаточно детально определяет механизмы и процедуры тарифного регулирования. Тарифы должны устанавливаться на уровне, обеспечивающем финансовые потребности организаций коммунального комплекса, необходимые для реализации их производственных и инвестиционных программ. В то же время необхо-

димо обеспечить достижение баланса интересов потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса и интересов самих этих организаций, что позволит сочетать доступность этих товаров и услуг для потребителей и эффективное функционирование организаций коммунального комплекса.

Иногда обеспечение доступности коммунальных услуг для потребителей, особенно в условиях перехода на полную оплату коммунальных услуг населением, понимают как задачу административного сдерживания роста тарифов. Такой путь вступает в прямое противоречие с законодательством, в котором закреплено требование обеспечения финансирования производственных и инвестиционных программ организаций коммунального комплекса. Но дело не только в этом. По сути данный путь, создавая кратковременную иллюзию учета интересов населения, приведет к недостатку средств на поддержание коммунальной инфраструктуры, оттоку квалифицированных кадров, росту аварийности и в конечном счете резкому снижению качества и надежности предоставления услуг. Решать проблему доступности услуг необходимо, с одной стороны, за счет использования механизма адресных жилищных субсидий низкодоходным слоям населения, а, с другой стороны, финансирования за счет бюджетных средств программ по ремонту и реабилитации объектов коммунальной инфраструктуры.

Регулирование тарифов на муниципальном уровне должно осуществляться органом тарифного регулирования. На уровне поселения наиболее целесообразно создавать подобный в форме межведомственной комиссии, включающей представителей депутатского корпуса, потребителей и т.п. Это позволяет включить в процедуру тарифного регулирования максимальное число заинтересованных сторон, сделать данный процесс более публичным и объективным. Межмуниципальную кооперацию в области тарифного регулирования целесообразно организовывать в тех же масштабах, что и кооперацию в управлении коммунальной инфраструктурой. Однако устанавливаемые тарифы могут быть дифференцированы по отдельным поселениям.

На уровне субъекта Российской Федерации осуществляется регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса в сфере тепло- и электроснабжения. При этом тарифы на тепловую энергию могут утверждаться следующим образом:

- 1) для теплоснабжающей организации в целом может устанавливаться единый тариф вне зависимости от количества источников тепла (в данном случае котельных);
- 2) для теплоснабжающей организации может быть установлено несколько тарифов при наличии нескольких источников тепла и при

условии раздельного учета расходов по каждой системе централизованного теплоснабжения;

3) в муниципальном образовании может устанавливаться единый тариф при условии эксплуатации теплосетевого хозяйства одной организацией.

Выбор способа утверждения тарифов для энергоснабжающих организаций является компетенцией субъекта Российской Федерации.

Значительная дифференциация тарифов по поселениям может стать серьезной проблемой. Вариантом, позволяющим избежать дифференциации тарифов на тепловую энергию по поселениям, в этом случае является такая организация системы управления, когда коммунальная инфраструктура, принадлежащая различным поселениям, передана в управление одной организации, и орган, устанавливающий тарифы, устанавливает единый тариф на тепловую энергию для этой организации.

Общественный транспорт. В сфере общественного транспорта регулирование тарифов на уровне поселений возможно только применительно к муниципальным предприятиям, тарифы на услуги частных перевозчиков регулируются субъектом Федерации.

По общему правилу, тарифы на транспортные услуги должны устанавливаться на уровне, позволяющем обеспечить безубыточность деятельности перевозчиков. Однако если такой уровень тарифов существенно ограничивает доступность транспортных услуг для населения, целесообразно предпринять следующие шаги:

- рассмотреть возможности повышения эффективности предоставления транспортных услуг, в т.ч. передачи части маршрутов от государственных и муниципальных частным перевозчикам;

- рассмотреть возможности рационализации маршрутной сети и расписания движения транспортных средств;

- только при недостаточности приведенных выше мер может быть принято решение о дотировании текущей деятельности по осуществлению транспортных перевозок за счет бюджетных средств, предпочтительно в форме финансирования обслуживания отдельных убыточных маршрутов, при этом по возможности следует проводить конкурс на обслуживание дотируемых маршрутов.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Белкин А.А., Бурмистров А.С. Институт местного самоуправления в документах Конституционного суда Российской Федерации (1996-1998) // Правоведение. Известия высших учебных заведений, 1999. № 1.
2. Бюджетный Кодекс РФ.
3. Бюджетный Кодекс РФ от 31.07.1998 № 145ФЗ
4. В.В.Григорьев, И.А. Острина, А.В. Руднев. Управление муниципальной недвижимостью: учебно-практическое пособие. – М.: Дело, 2001.
5. Васильев В.И. Законодательная основа муниципальной реформы. – М.: «Формула права», 2005. – Стр. 129-171.
6. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. – М.:1999.
7. Васильев М.А. Вопросы реализации актов местного самоуправления Обнинск: Институт муниципального управления, 2002.
8. Велихов Л А. Основы городского хозяйства. – Обнинск: Институт муниципального управления, 1995. – 216 с.
9. Ветров Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований. - М., Фонд «Институт экономики города», 2001.
10. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005.
11. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйствование и управление: проблемы теории и практики. – М.: Финансы и статистика, 2004.
12. Высоковский А.А., Трутнев Э.К. Концепция правового зонирования города. Методы разработки на примере Хабаровска. – М.: Фонд «Институт экономики города», 1999. – 128 с.
13. Герами В.Д. Методология формирования системы городского пассажирского общественного транспорта: Монография. – М.: МАДИ (ГТУ), 2001.
14. Голубева Н. В. Земельный налог: комментарий к главе 31 НК РФ // Право и экономика. Документы. Комментарии. Практика, 2005. № 8–10.
15. Гражданский кодекс РФ (общая часть).
16. Гражданское право. В 2-х томах. Том 1: учебник / Под ред. Е.А. Суханова. – М.: Издательство БЕК, 1993.

17. Жилищный кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий научных сотрудников МГЮА/Под ред. А.М. Эделевского. – М.: Библиотечка Российской газеты, 2005. – 478 с.

18. Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 г. – №154-ФЗ.

19. Замотаев А., Маркварт Э., Клименко О. Комментарий законодательства Российской Федерации о территориальной организации местного самоуправления // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / под общей редакцией Э. Маркварта, Москва, 2002.

20. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины. – М.:РИЦ «Муниципальная власть», 1999.

21. Иванов В.В., Коробов А.Н. Муниципальный менеджмент: Справочное пособие. – М.: ИНФРА-М, 2002.

22. Китчен Г. Муниципалитеты: статус и обязанности, бюджетирование и бухгалтерский учет // Анализ доходных источников и расходных обязательств местных бюджетов. – М.:ИЭПП, 2003, Стр. 166-199.

23. Кодекс лучшей практики в сфере управления муниципальными финансами. – М.: ИЭГ, 2003.

24. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части первой (постатейный) п/р. О.Садикова. – М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 1997.

25. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ. Часть первая (под ред. проф. Т.Е.Абовой и А.Ю.Кабалкина). – Юрайт-Издат; Право и закон, 2002. Глава 18.

26. Конституция Российской Федерации от 12.12 1993 г.

27. Конституция Российской Федерации. Комментарий (под ред. Топорнина Б.Н., Батурина Ю.М., Орехова Р.Г.), М.: ЮЛ, 1994. Статьи 25, 40.

28. Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. – М., 1997.

29. Кутакова Т.Б. О положительном опыте создания и деятельности товариществ собственников жилья (М.: Фонд "Институт экономики города", 2000)

30. Лавров А. М. Среднесрочное бюджетирование, ориентированное на результаты: международный опыт и российские перспективы // Финансы, 2004. №3.

31. Лавров А.М. Бюджетная реформа в России. От управления затратами к управлению результатами. // Серия «Общественные финансы» Выпуск 10, 2005.

32. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. – М.: «Дело», 2005.

33. Лекции по экономике города и муниципальному управлению. / Под ред. А.С. Пузанова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004.

34. Либоракина М.И. Проблемы и перспективы местного самоуправления: независимая экспертиза реформы. – М.: Фонд «Либеральная миссия», Фонд «Институт экономики города», 2003.

35. Маркварт Э. Территориальная организация местного самоуправления, или О типах и уровнях // Актуальные вопросы территориальной организации местного самоуправления / под общей редакцией Э. Маркварта. – М., 2002.

36. Маркварт Э., Клименко О, Стародубровская И. Рекомендации по формированию и реформированию территориальных основ местного самоуправления. – М., 2004.

37. Маркварт Э., Савранская О., К вопросу «о вопросах» (или краткий анализ терминов и понятий, используемых в ст.ст. 14-16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ) Муниципальное право. - 2004, № 4, стр. 2-9

38. Методические рекомендации по формированию бюджетов вновь созданных поселений, ИЭГ, ([www.urbanecomomics.ru](http://www.urbanecomomics.ru) <<http://www.urbanecomomics.ru>>)

39. Муниципальная собственность. Практика арбитражных споров. Нормативная база. – М.: Приор, 2001.

40. Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов /под ред. Н.С. Бондаря. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2002.

41. Муниципальное управление: бюджет, активы, ЖКХ. М.: Российский научный центр государственного и муниципального управления, 2002.

42. Муниципальные предприятия в системе муниципальной собственности. Сборник материалов. П/р Э. Маркварта. – СПб.: «Знание», 2000.

43. Н. Васильева, Э. Маркварт, И. Чернова. Организация конкурсов на размещение муниципальных заказов. Практическое пособие для органов местного самоуправления. Под общей ред. Э. Маркварта – Санкт-Петербург, 2001. – 96 с.

44. Н.Б.Косарева, Р.Дж.Стайк Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998-2000 годах. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2001.

45. Налоговый Кодекс РФ (часть вторая) от 05.08.2000 г. №117-ФЗ
46. Незнамова Е.А. Местное самоуправление. Органы власти. – М.: ПРИОР, 2001.
47. Нестеренко Т. Г., Бушмин Е. В. Технология единого счета бюджета: необходимость и преимущества // Финансы, 2004. – №5. – Стр. 7-10.
48. О праве муниципальной собственности на нежилые помещения. Изд. Институт муниципального управления. – М., 2003.
49. О. Савранская, Ю. Зендриков. Организация процесса формирования и ведения реестра расходных обязательств муниципальных образований// Муниципальная экономика. – 2005. – №4. – С.25-34.
50. О. Савранская. Рекомендации по разработке и экспертизе уставов МО. Материалы проекта ТАСИС «Институциональный, правовой и экономический федерализм в РФ». 2005 г. <http://www.federalism.ru>
51. О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. – М.: Юрист, 1997.
52. Основы европейской хартии местного самоуправления. Методическое пособие для высших учебных заведений. / Под ред. В.А. Черникова. – М., 2000.
53. Основы местного самоуправления и муниципального управления: учебное пособие. В 2-х ч. ч. I: Российское и зарубежное наследие. Отв. Ред. Н.А. Гаямова. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999.
54. Основы местного самоуправления и муниципального управления: учебное пособие. В 2-х ч. ч. II: Правовые, организационные и финансовые основы местного самоуправления. Отв. Ред. Н.А. Гаямова. – М.: РИЦ «Муниципальная власть», 1999.
55. Петрова Е.Ф., Шапиро М.Д. Развитие конкуренции в сфере обслуживания жилищного фонда. – М.: Фонд "Институт экономики города", 2002.
56. Письмо Федеральной налоговой службы № N ГВ-6-21/670@ от 10.08.2005 г. и Минфина РФ № 03-06-02-02/57 от 3.08.2005 <О порядке установления и введения в действие местных налогов>
57. Постановление Правительства РФ «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов» от 22.05.2004 г. – №249.
58. Постатейный комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации/Под ред. докт. юрид. наук П.В.Крашенинникова. – М.: Статут, 2005. – 653 с
59. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации (под ред. Окунькова Л.А.), Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 1994. Статьи 25, 40.

60. Постатейный научно-практический комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации (с изменениями и дополнениями на 1 апреля 2001 г.) (в ред. Федерального закона от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ с изменениями, внесенными Федеральными законами от 20 февраля 1996 г. № 18-ФЗ, от 12 августа 1996 г. № 111-ФЗ, от 8 июля 1999 г. № 138-ФЗ) (Эрделевский А.М.).

61. Правовое зонирование города. Введение в проблемы градорегулирования в рыночных условиях / Под ред. Э.К.Трутнева 2-е изд., доп. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 106 с.

62. Приказ Министерства финансов российской федерации, от 27 августа 2004 года № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

63. Приказ Минфина России от 27 августа 2004 г. № 243 «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений».

64. Приказ Федерального казначейства «Об утверждении общего порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации» от 25 августа 2005 г. № 12н; Приказ Федерального казначейства «Об утверждении порядка кассового обслуживания исполнения бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов территориальными органами Федерального казначейства» от 22 марта 2005 г. № 1н.

65. Принципы эффективного тарифного регулирования коммунальных предприятий. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2000.

66. Пятков Д.В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: На примере разграничения публичной собственности. – Спб: Юридический Центр Пресс <http://shop.topkniga.ru/producers/in/1228/>, 2003

67. Развитие предпринимательства в системе местного самоуправления (п./р. Э. Маркварта). – М.: РИЦ, 2000.

68. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р «Об утверждении перечней субъектов РФ и отдельных районов субъектов РФ (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения».

69. Родионов А.Ю. Методические рекомендации по организации транспортного обслуживания населения муниципальных образований. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2005. – 92 с.

70. Рынок недвижимости в России: анализ некоторых процессов реформирования: Аналитический доклад / Под общ. ред. Э.К. Трутнева. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 122 с

71. Сборник модельных правовых актов для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных образованиях ([www.minfin.ru](http://www.minfin.ru) <<http://www.minfin.ru>>)

72. Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. – М.: ИД «Юриспруденция», 2005.

73. Сиваев С.Б. Пути реформирования ЖКХ малых городов // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. – 1998. – Сентябрь. – С. 33-40.

74. Система муниципального управления: учебник для вузов / п/р В.Б. Зотова. – М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2006.

75. Система муниципального управления: учебник для вузов /под ред. В.Б.Зотова. – М.: «ОЛМА-ПРЕСС», 2006. – С. 43.

76. Социально-экономическое развитие малых городов России/ Под ред. Г.Ю. Ветрова. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002.

77. Стародубровская И., Славгородская М., Миронова Н. и др. Проблемы реформирования местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005.

78. Стародубровская И., Славгородская М., Юдин А. Анализ доходных источников и расходных обязательств местных бюджетов. – М.:ИЭПП, 2003.

79. Стародубровская И.В. и др. Проблемы реформирования местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005.

80. Стародубровская И.В., Миронова Н.И. Реформа местного самоуправления: кризис или болезнь роста? // Экономико-политическая ситуация в августе, 2005. – ИЭПП, 2005.

81. Стародубровская И.В., Славгородская М.Ю. «Налогообложение недвижимости – перспективы в России» в книге «Анализ результатов налоговой реформы и разработка предложений по ее продолжению». – М.: ИЭПП. Серия «Научные труды», №67Р. – 2003 г.

82. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. / Под ред. С.А. Васильева. – Санкт-Петербург: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2003.

83. Трутнев Э.К. Правовое зонирование города Хабаровска. Установление прав использования недвижимости посредством местного нормативного правового акта – «Правил застройки и землепользования». – М.: Фонд «Институт экономики города», 2000. – 163 с.

84. У.Маттеи, Е.А. Суханов. Основные положения права собственности. – М.: Юрист, 1999.

85. Фадеев В. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации // Серия «Региональное управление и местное самоуправление». – М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 1996.

86. Федеральный Закон «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях в РФ» от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ.

87. Федеральный закон «О налогах на имущество физических лиц» от 09.12.1991 г. № 2003-1.

88. Федеральный Закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. №7-ФЗ.

89. Федеральный Закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. №94-ФЗ.

90. Федеральный Закон «Об акционерных обществах» от 26.12.1995 г. №208-ФЗ.

91. Федеральный Закон «Об обществах с ограниченной ответственностью» от 8.02.1998 г. №14-ФЗ.

92. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

93. ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» от 21.07.2005 № 97-ФЗ.

94. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06. 10. 2003 г. № 131ФЗ.

95. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 22.05.2002 г. № 67-ФЗ.

96. Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: учебник. – М.: Дело, 2000. – 264 с.

97. Фролова Н. К. Реформа местного самоуправления: взгляд из региона // Финансы, 2005. – №5.

98. Хозяйственная деятельность муниципалитетов в современных условиях. Сборник материалов под общ. ред. С. Исуповой, И. Путинцевой. – М., 2004, – 144 с.

99. Хропанюк В.Н. Теория государства и права. – М., 1996. – Стр. 227-257.

100. Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: основные понятия, термины и положения федерального законодательства. Справочное пособие для депутатов, должностных лиц и служащих органов местного самоуправления. – М.: ФГНУ «Российский научный центр государственного и муниципального управления», 2004.

101. Шишкин А.Г., Тюкменев Р.С. У каждого поселения бюджет должен быть сбалансированным // Финансы, 2005. – №10.

102. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник для вузов. – М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2004.

103. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник для вузов. – М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2004.

104. Э. Маркварт, О. Савранская, И. Стародубровская. Рекомендации по формированию экономических и финансовых основ местного самоуправления / Под общей редакцией д-ра Э. Маркварта – Москва, 2004, 110 с.

105. Э. Маркварт. Реформирование и развитие муниципального хозяйства. Концептуальные подходы. – М., 2003. – С. 132.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	2
ВВЕДЕНИЕ .....	3
Тема 1. ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	4
Тема 2. РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 1990-х ГОДАХ.....	30
Тема 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ .....	47
Тема 4. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ПОСЕЛЕНИЙ .....	57
Тема 5. КОМПЛЕКСНОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ПОСЕЛЕНИЯ КАК ВАЖНЕЙШЕЕ ПОЛНОМОЧИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	79
Тема 6. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИМУЩЕСТВО .....	94
Тема 7. БЮДЖЕТ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	116
Тема 8. ДОХОДЫ БЮДЖЕТА ПОСЕЛЕНИЯ. НАЛОГОВЫЕ И НЕНАЛОГОВЫЕ ДОХОДЫ.....	131
Тема 9. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ТРАНСФЕРТЫ .....	144
Тема 10. СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ. УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ ДОХОДАМИ И РАСХОДАМИ.....	162
Тема 11. ОРГАНИЗАЦИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕССА В ПОСЕЛЕНИИ.....	177
Тема 12. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГРАЖДАН В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ПОСЕЛЕНИЯ .....	199
Тема 13. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ .....	218

Тема 14. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ. УСТАВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ .....	233
Тема 15. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ.....	263
Тема 16. ОРГАНИЗАЦИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ НА ТЕРРИТОРИИ ПОСЕЛЕНИЙ.....	282
Тема 17. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЖИЛИЩНО- КОММУНАЛЬНЫХ УСЛУГ И ТРАНСПОРТНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ .....	300
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК: .....	314

Учебное издание

Черницов Алексей Евгеньевич

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Курс лекций

В авторской редакции

Верстка Т.Ю. Симутина



---

Подписано в печать 11.07.14. Формат 60×84/16.  
Бумага офисная «Снегурочка». Печать офсетная.  
Усл.печ.л. 18,83. Уч.-изд.л. 20,25. Тираж 80 экз.  
Заказ № 237.

---

Издательство ПГУАС.  
440028, г. Пенза, ул. Германа Титова, 28.