

ТЕМА 3.
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.
ПРАВА, ОБЯЗАННОСТИ, ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ГАРАНТИИ
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

План

- 3.1. Образование органов местного самоуправления путем выборов
- 3.2. Представительный и исполнительный органы местного самоуправления, глава муниципального образования
- 3.3. Отношения между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования
- 3.4. Модели отношений органов местного самоуправления в муниципальном образовании
- 3.5. Система органов местного самоуправления

3.1 Образование органов местного самоуправления путем выборов

Самоуправление невозможно без выборов. Существует несколько избирательных систем.

Самой известной и длительное время применяемой при выборах муниципальных советов является **мажоритарная система выборов в одномандатных округах**. Так выбирают депутатов в США, Великобритании и других странах. Преимуществом данной системы является личная известность депутатов, их приближенность к местному населению, знакомство с местными проблемами. Основной недостаток – отсутствие единой политики и стратегии, так как в первую очередь депутат будет решать проблемы своих избирателей. Этот недостаток частично устраняется системой, в которой кандидаты могут выдвигаться только политическими партиями, имеющими свои муниципальные программы. В этом случае возможно формирование и реализация программы той партии, депутаты которой составят большинство в совете.

Пропорциональная избирательная система становится все более популярной. Хотя при такой системе (голосование за партийные списки) ослабляется персональная ответственность перед избирателями, зато она наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа: выражения общего интереса избирателей, разработки логически законченной программы развития муниципального образования (МО), соответствующей программе победившей партии. По пропорциональной системе избираются муниципалитеты в странах Скандинавии, Латвии, Литве. В Италии, наоборот, в середине 1990-х гг, пропорциональная система была заменена на мажоритарную.

Смешанная избирательная система, сочетающая голосование и за кандидата, и за партийный список, используется в Германии. В некоторых странах происходит ротация депутатов. В результате за счет периодических выборов только части депутатов сохраняется преемственность власти. В некоторых странах состав муниципальных советов обновляется на треть или на половину через треть срока или половину срока полномочий органа.

Используются также **выборы по многомандатным округам**. В небольших по численности поселениях применяются выборы по единому многомандатному округу. Из числа кандидатов в едином округе сразу выбирается столько депутатов, какова численность совета. Многомандатные округа применяются при выборах городских муниципалитетов США. Большие города могут использовать другую разновидность

выборов по многомандатным округам, разделив город на несколько округов, в каждом из которых избирается несколько депутатов.

Выбор той или иной избирательной модели во многом определяет качественный состав представительного органа и характер его деятельности.

Представительные органы избираются на срок от двух лет (Литва) и более.

Иногда допускается двойное представительство: один человек может быть депутатом двух представительных органов одновременно (Франция).

В скандинавских странах депутатом органа муниципального управления и местного самоуправления (МСУ) может быть иностранец, а не только гражданин этих стран.

В некоторых муниципалитетах Новой Англии (США) вопросы решаются населением непосредственно на сходах и референдумах.

Наличие выборных представительных органов МСУ является обязательным для большинства стран, наличие иных органов согласно Европейской хартии местного самоуправления не является обязательным, однако исполнительные органы МСУ распространены во всем мире. Исполнительные органы, как правило, возглавляются единоличным главой, который может избираться как всем населением МО, так и представительным органом, а может назначаться по контракту представительным органом (Англия).

Избирательный процесс в российских МО регулируется законами субъектов РФ, и в различных регионах используются различные избирательные системы. До недавнего времени подавляющее большинство российских местных советов формировалось в результате мажоритарных выборов по одномандатным округам. В последнее время после того, как региональные представительные органы государственной власти не менее чем на половину должны избираться по пропорциональной системе, эта система стала использоваться и на муниципальных выборах. Применяются в России и муниципальные выборы по многомандатным округам. В последние годы получило широкое распространение на всей территории страны выдвижение кандидатов политическими партиями при мажоритарной системе. Иногда применяется пропорциональная система, но кандидаты из партийного списка работают не на всей территории МО (чаще всего городского округа), а только в определенных избирательных округах, на которые город разделен.

На 1 марта 2019 г. около 95 % выбранных на прямых выборах депутатов избраны по мажоритарной системе в одномандатных и многомандатных округах, и лишь 5 % – по спискам избирательных объединений при проведении выборов по смешанной пропорционально-мажоритарной системе либо полностью по пропорциональной системе¹.

В России муниципалитеты избираются на срок, установленный региональным законом, но не менее чем на два года и не более чем на пять лет, частичного обновления их состава не происходит, депутатами могут быть как граждане России, так и иностранные граждане, проживающие на территории данного МО. Условия участия иностранных граждан в избирательных кампаниях на муниципальном уровне определяются международными договорами РФ и законодательством (как федеральным, так и региональным).

В России двойное представительство сегодня возможно лишь в случаях, когда избранный депутат одного совета делегируется в состав другого: депутат поселения делегируется в состав совета муниципального района, депутат внутригородского района делегируется в состав совета городского округа. До принятия Федерального закона № 131-ФЗ это было возможно повсеместно: в Республике Коми один человек мог одновременно быть депутатом двух муниципальных советов или депутатом муниципального совета и представительного органа государственной власти.

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ обязательными органами, кроме совета, являются также глава МО и местная администрация.

3.2. Представительный и исполнительный органы местного самоуправления, глава муниципального образования

Представительный орган (муниципальный совет) местного самоуправления – это орган демократического представительства интересов населения МО, поэтому он формируется в результате прямых выборов, обладает исключительной компетенцией, сложной структурой: состоит из комиссий, комитетов, территориальных групп, фракций. Он может делегировать право принятия решения своим структурным подразделениям. Совет, как правило, обладает правом юридического лица. Исключительная компетенция совета, прежде всего относится к бюджетным вопросам, контрольным функциям и вопросам определения местных правил. В некоторых странах местная власть в соответствии со старой традицией сливается с судебной властью. В ряде американских графств совет состоит из судьи графства и мировых судей, в других – судья по должности возглавляет выборный совет. Возможен также принцип кооптации: включение в состав органов МСУ представителей по решению органов государственной власти или их вхождение по должности. В Великобритании распространен институт олдерменов – кооптируемых членов советов графств и городов (они могут составлять треть совета).

В России принципы делегирования и кооптации допускаются при формировании одним из двух возможных способов совета муниципального района, когда часть депутатов такого совета является главами поселений, входящих в состав муниципального района по должности, а другая часть избирается муниципальными советами поселений из своего состава. Кроме этого случая, также делегироваться могут депутаты внутригородского районного совета в совет городского округа, разделенного на такие районы,

Представительный орган МСУ (муниципальный совет) принимает решения коллегиально, путем голосования. Основная форма работы представительного органа – сессия (заседание). Порядок подготовки сессии, определения ее повестки дня, проведения сессии, ее периодичность и другие вопросы определяются регламентом совета. Руководит работой совета избираемый председатель. В западных странах в советах действуют партийные фракции, при этом лидер фракции партии большинства является ключевой фигурой в совете. В большинстве стран председатель совета является членом партии большинства. Помимо фракции большинства, как правило, имеется оппозиционная фракция, критикующая городскую политику правящей фракции. Совет обладает структурой: он состоит из отраслевых (образование, здравоохранение и др.) и функциональных (мандатная, правовая) комиссий и комитетов, территориальных и рабочих групп, у него есть собственный аппарат. Вопросы к сессии готовятся в комитетах, комиссиях и рабочих группах совета. Совет вправе делегировать право принятия решения своим структурным подразделениям. За участие в работе совета депутаты, как правило, получают вознаграждение, имеется небольшая группа депутатов (председатель, заместитель, председатели комитетов и комиссий), которая работает в совете постоянно и получает зарплату. Заседания и собрания и советов, и комитетов, как правило, являются открытыми.

Представительные органы МСУ в России не имеют территориальных групп, а партийные фракции появились в них лишь в последние 10 лет.

Исполнительный орган (администрация) местного самоуправления является органом управления, реализует исполнительно-распорядительную функцию (решает вопросы местного значения и исполняет решения совета). Он имеет еще более слож-

ную структуру, чем совет: состоит из отраслевых и территориальных структурных подразделений, которые сами состоят из комитетов, управлений, департаментов, отделов и пр., возглавляется должностным лицом. Структурные подразделения различаются в зависимости от наличия права принимать самостоятельные решения по вопросам МСУ. Решения в системе исполнительной власти на местном уровне принимаются, как правило, единолично, руководителями подразделений и руководителем местной администрации, которые несут за них персональную ответственность. В принципе, возможны случаи принятия коллегиального решения, когда в составе администрации имеются коллегии, но такие ситуации характерны для органов государственной власти (правительство, коллегии), а не для системы МСУ. Коллегиальные решения могут приниматься специальными комиссиями, например жилищной.

Исполнительный орган МСУ в России – это местная администрация, во главе которой либо глава МО, либо назначенный по контракту управляющий.

Глава муниципального образования – высшее должностное лицо МО. В зарубежных странах глава МО ассоциируется с моделями, где присутствует «сильный» мэр. Глава МО, как правило, избирается всем населением МО, но может избираться советом (Франция). Глава МО обладает собственной исключительной компетенцией, действует без доверенности от имени МО. Как правило, в зарубежных странах глава МО возглавляет местную администрацию, если же местную администрацию возглавляет управляющий, то глава МО исполняет в основном представительские функции и функции политического лидера МО.

3.3. Отношения между представительным, исполнительным органами и главой муниципального образования

Во всех странах организационная структура МСУ определяется:

- номенклатурой различных органов власти (совет, администрация, глава, менеджер и др.), наличием в них определенных компонентов (комиссии, департаменты, отделы и др.);
- способом их формирования: выборы, назначение, делегирование и т. д.;
- их ответственностью, взаимоотношениями в процессе управления.

Существуют три варианта отношений между представительным органом МСУ, исполнительным органом и главой МО:

- население МО делегирует полномочия и представительному органу (муниципальному совету), и главе МО;
- население делегирует полномочия только совету;
- население делегирует полномочия только главе, оставляя контроль за его деятельностью за собой.

На выбор той или иной структуры МСУ оказывают влияние следующие факторы:

- природа функций, характер служб, которыми нужно руководить, управленческие задачи, стоящие перед органами МСУ;
- «качество» избранных депутатов и профессионализм чиновников, взаимопонимание между ними;
- практика исполнительского лидерства в стране (президентская или парламентская республики), отношения к лидеру;
- степень руководства и контроля со стороны «центра» (уровень централизации).

Основные моменты взаимоотношений совета, главы МО и местной администрации состоят в следующем:

- глава МО и местная администрация подотчетны и подконтрольны муниципальному совету;
- как правило, совет утверждает структуру местной администрации;
- в России и некоторых других странах решения совета, связанные с расходованием бюджетных средств, должны либо вноситься администрацией, либо иметь ее заключение;
- совет тем или иным способом вправе отрешить главу МО и (или) главу местной администрации от должности, глава МО в некоторых странах может быть отозван также по инициативе населения;
- как правило, глава МО обладает правом вето на решения совета.

Отношения между представительным, исполнительным органами МСУ и главой МО получают свое воплощение в моделях МСУ в МО.

3.4. Модели отношений органов местного самоуправления в муниципальном образовании

Рассмотрим основные (базовые) модели взаимодействия между органами МСУ в МО,

1. Модель «совет– система комитетов» (рис. 3.1).

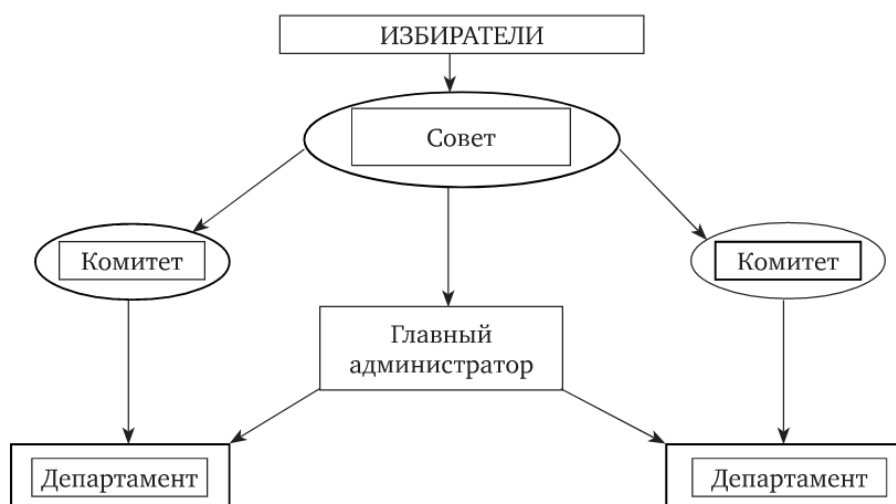


Рис. 3.1. Модель «совет – система комитетов»

Население прямыми выборами формирует представительный орган МСУ (совет). Совет состоит из депутатских комитетов, организованных по отраслевому принципу (образование, здравоохранение и др.). Деятельность совета по различным направлениям осуществляется в основном комитетами совета, имеющими значительные делегированные полномочия по выработке политики и применению правил в своей отрасли, непосредственными исполнителями являются чиновники соответствующих департаментов. Отсутствует единый глава исполнительной власти. Как такового, единого органа на исполнительной власти (администрации) также не существует. Главный администратор является главой оплачиваемого чиновничьего аппарата, лишь «первым среди равных» менеджером и полностью зависит от совета. Обычно в этом варианте существует сильный политический комитет и сильный финансовый комитет совета и команда административного управления, состоящая из чиновников. Разделение властей здесь отсутствует.

К преимуществам данной модели относятся:

- высокая степень участия в местном управлении членов совета, повышающая профессиональный управленческий опыт депутатов;
- представление в решениях всех точек зрения, в том числе оппозиционных;
- возможность более жесткого контроля над чиновниками и оперативной передачи информации об общественных потребностях и мнении жителей.

Недостатки этой модели следующие:

- разделение, фрагментация и недостаток координации между различными комитетами и департаментами;
- излишняя вовлеченность совета в исполнительские детали;
- опасность вмешательств и непоследовательности в осуществлении политики и применении правил непрофессионалами;
- слабость позиции главного администратора (недостаток и политической, и административной власти).

2. Модель «совет – исполнительный комитет» (рис. 3.2).

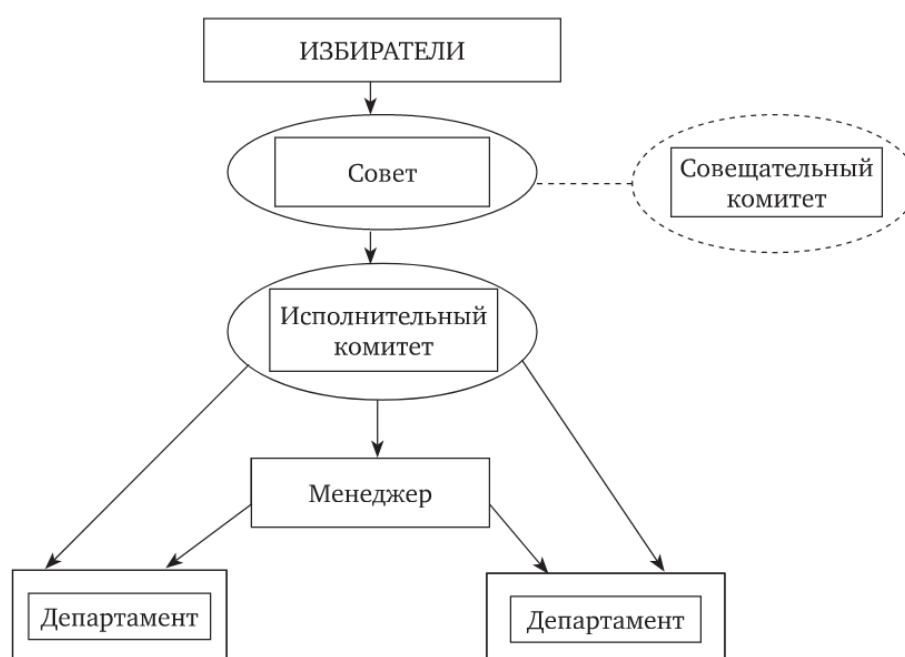


Рис. 3.2. Модель «совет – исполнительный комитет»

Здесь избранный совет назначает небольшой исполнительный комитет, который функционирует как коллегиальный глава исполнительной власти. Члены комитета могут нести исполнительную ответственность за определенные департаменты и службы. В составе совета есть председатель, имеются комитеты и комиссии, но по отношению к исполнительному комитету да и по отношению к совету в целом у них есть лишь совещательные, консультативные функции, т. е. здесь они не могут командовать исполнительным комитетом, это может делать только совет в целом. Эта модель напоминает модель советской власти в СССР, доказавшей свою бесперспективность и, главное, конфликтность в ситуации отсутствия руководства КПСС: Совет постоянно вмешивался в действия исполкома, что намного снижало эффективность управления. В настоящее время система советской власти функционирует в Китае, однако там Коммунистическая партия Китая руководит и советами, и всей жизнью страны. Разделения властей эта модель также не предусматривает.

В настоящее время эта модель с некоторыми изменениями: присутствует главный администратор (как в предыдущей модели «совет – комитеты»), который обладает большими административными полномочиями по отношению к чиновникам департаментов, используется в Австрии, Финляндии, части земель Германии и др.

К *преимуществам* этой модели относятся:

- лучшая, чем в системе «совет – комитеты», координация исполнительских функций и меньшая вовлеченность депутатов в оперативное управление;
- более четкое разделение ролей между депутатами и чиновниками;
- коллективный исполнительный орган может представлять альтернативные точки зрения и различные партии.

Недостатки:

- депутаты, не входящие в исполнительный комитет, чувствуют себя исключенными из сферы реального политического влияния;
- если исполнительный комитет состоит только из депутатов от правящей партии, то мнения оппозиции оказываются не представленными.

3. Модель «совет – менеджер» (рис. 3.3).

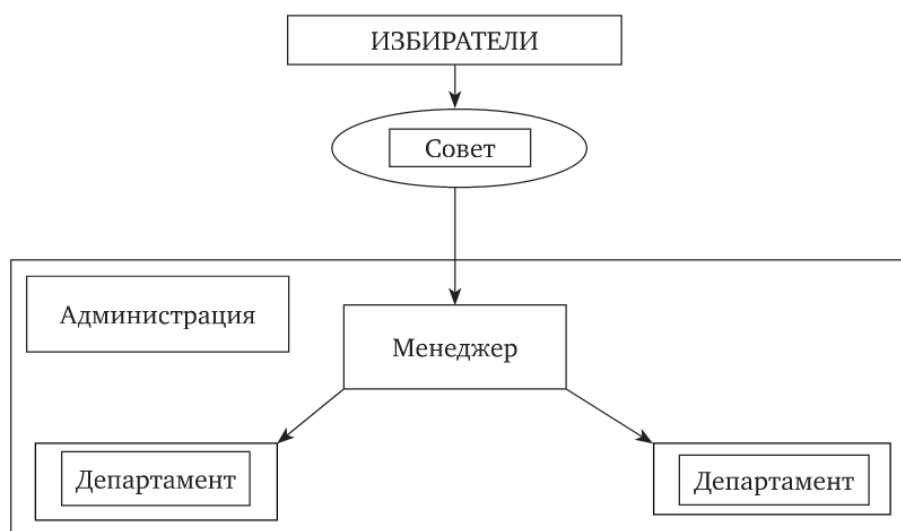


Рис. 3.3. Модель «совет – менеджер»

Избираемый жителями совет отвечает перед ними за все аспекты городского управления. Однако он заседает не часто и ограничивается утверждением бюджета, определением местной политики, правил и т. д. Комитеты совета не обладают правом принятия обязательных решений для исполнительных органов (местной администрации). Совет назначает профессионального менеджера, осуществляющего полное руководство администрацией и отвечающего за свою деятельность только перед советом, который может сместить его с этой должности, но не вмешивается в его оперативную деятельность. Данная модель широко распространена в городах Великобритании (ее называют там «моделью исполнительного директора» – CEO (chief executive officer)). Следует отметить, что должность менеджера очень престижна и хорошо оплачиваема, в отличие от депутатских должностей в английских муниципалитетах.

Эта модель предусматривает разделение властей, хотя и не в чистом виде.

К *преимуществам* данной модели относятся:

- профессионализм исполнительной власти;
- сосредоточение координаторских функций и функций оперативного управления в одних руках;

- четкое определение ролей депутатов и чиновников. Недостатки;
- менеджер может не обладать политическим весом, что снижает политическую силу исполнительной власти;
- при принятии исполнительских решений не представлены различные точки зрения;
- принижается роль совета.

В некоторых модификациях этой модели менеджер может назначаться и смещаться под контролем «центра», его функции определяются соответствующим законодательством, а депутаты получают права на информацию и пересмотр некоторых решений администрации.

4. Модель «сильный мэр – совет» (рис. 3.4).

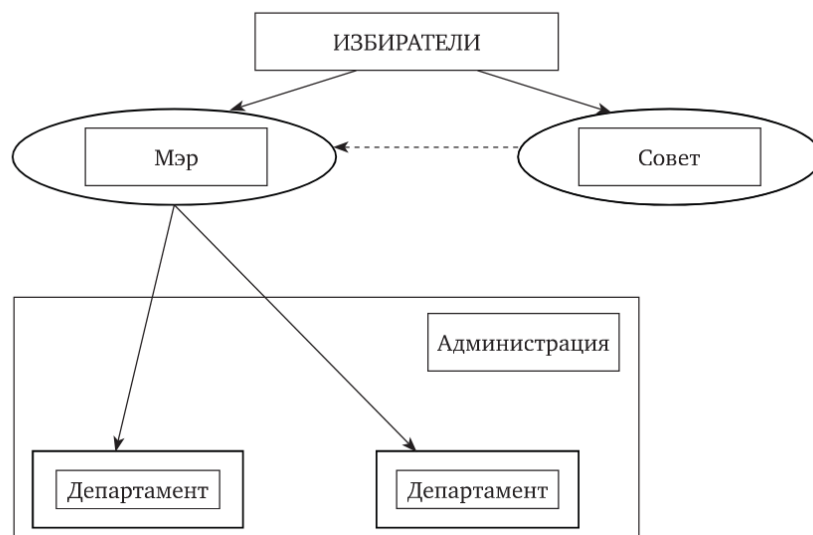


Рис. 3.4. Модель «сильный мэр – совет»

Модели «сильного» и «слабого» мэра аналогично моделям президентской и парламентской республики различаются правами мэра формировать администрацию. «Сильный» мэр формирует структуру и кадры администрации практически независимо от совета, «слабый» в этих вопросах зависит от совета, влияющего и на кадры администрации, и на ее структуру. «Сильного» мэра практически везде избирает население МО, так же как и совет. Исключение составляет Франция, где мэр избирается советом. Совет обладает нормотворческими функциями, утверждает бюджет и отчет о его исполнении, контрольными функциями, Мэр является одновременно и политическим лидером МО, и главой администрации. Мэр обладает правом вето на решения совета, вето преодолевается 2/3 депутатов совета. Мэр может быть отрешен от должности решением совета в результате сложной и длительной процедуры (импичмента). Эта модель широко распространена, особенно в США.

Модификацией модели «сильного» мэра является модель «сильный мэр – менеджер – совет» (рис. 3.5).

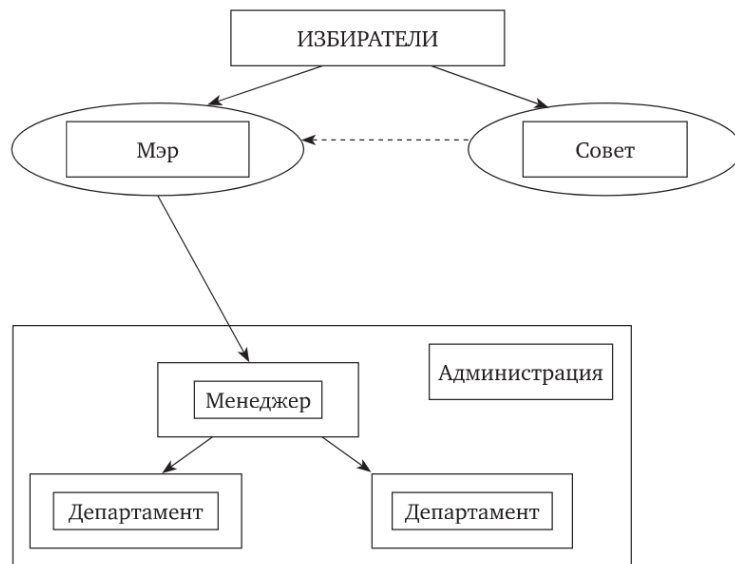


Рис. 3.5. Модель «сильный мэр – менеджер – совет»

В США «сильные» мэры в некоторых городах назначают главного администратора (менеджера). Мэр при этом остается главой МО, политическим лидером, а функции по управлению администрацией возлагает на менеджера.

Совет не может прямо влиять на работу менеджера, только мэр имеет право назначения и увольнения менеджера. В его оперативную деятельность мэр не вмешивается.

Эта модель предусматривает разделение властей.

К *преимуществам* этой модели относятся:

- сильное политическое лидерство;
- ярко выраженная концентрация в одних руках исполнительной власти, координации и ответственности.

Недостатки:

- перегруженность мэра, одновременно являющегося политическим лидером и главой местной администрации, для того чтобы избежать это, вводится должность менеджера (модель «мэр – совет – менеджер»);
- опасность конфликтов между мэром и советом в связи с разделением властей.

Одной из модификаций этой модели может быть наличие права у «центра» смещать мэра.

5. Модель «слабый мэр – совет» (рис. 3.6).

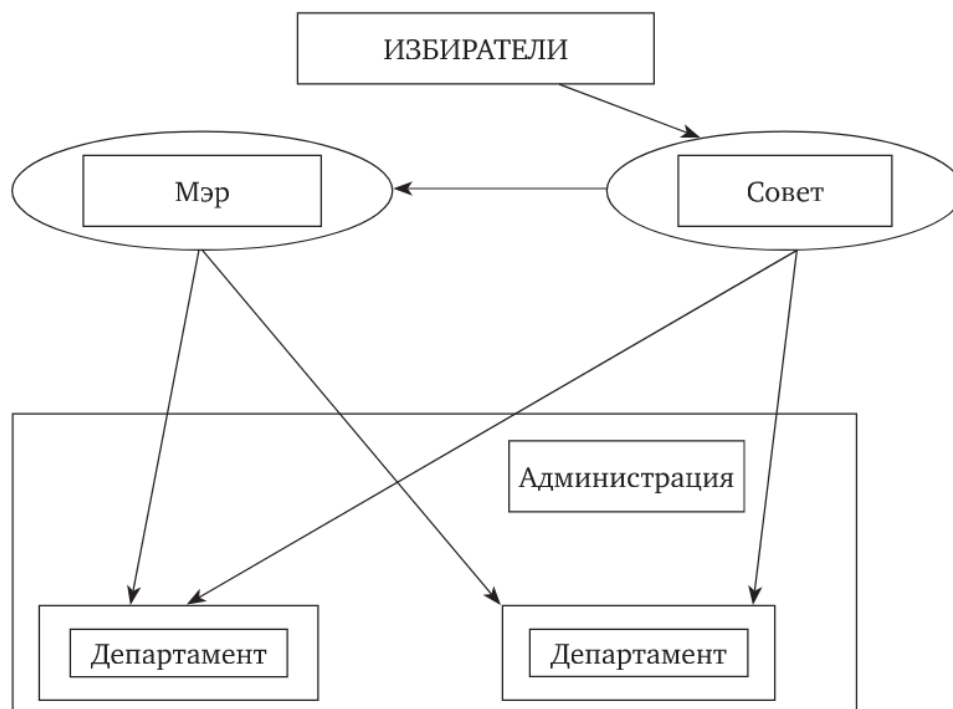


Рис. 3.6. Модель «слабый мэр – совет»

Эта модель воспроизводит исторически первоначальную систему доминирования представительного органа в странах, где так или иначе происходит разделение властей. В настоящее время эта модель распространена не так широко, как модель «сильного» мэра, она реализована в небольших городах (население менее 50 тыс. жителей) в Европе и США. «Слабый» мэр избирается советом (как правило, из числа депутатов) и может быть отстранен от должности решением совета. И мэр, и совет обладают правом предлагать варианты структуры администрации, которая утверждается советом, мэр предлагает совету кандидатуры на должности руководителей департаментов администрации, а совет утверждает либо не утверждает эти кандидатуры. Мэр здесь не обладает правом вето на решения совета.

Модель обеспечивает, хотя и не в классическом виде разделение властей.

К преимуществам данной модели можно отнести повышение профессионализма и ответственности депутатов, а к недостаткам – отсутствие полного единоначалия в системе исполнительной власти.

6. Модель «мэр – общее собрание» («староста – сход»). В малых поселениях (менее 100 жителей для России) применяется модель «мэр – общее собрание» (для России до 2003 г. – «староста – сход»). Функции представительного органа здесь выполняет непосредственно население на общем собрании (сходе). Единственным выборным лицом является мэр (староста), который осуществляет полномочия всех органов МСУ, кроме утверждения бюджета, отчета о его исполнении и контрольных функций – эти функции исполняет общее собрание (сход). В случае необходимости может формироваться небольшой аппарат, выбираться или назначаться казначей. Никакого разделения властей здесь нет. В России в данном случае сегодня староста не выбирается, а сходы организует глава муниципального района, куда входит поселение.

В России с принятием Федерального закона № 131-ФЗ и до 2018 г. старост не было, а сходы организовывал глава муниципального МО, куда входило поселение. В апреле 2018 г. институт старост появился вновь. Согласно поправке в Федеральный закон № 131-ФЗ староста сельского населенного пункта теперь не избирается, а назначается представительным органом МО, в состав которого входит данный сельский

населенный пункт, по представлению схода граждан этого населенного пункта из числа лиц, в нем проживающих. Староста здесь является проводником решений МО до жителей поселения.

7. Модель «система комиссаров». Модель распространена во Франции (в настоящее время она становится менее популярной), но в наиболее чистом виде представлена в Индии. Государство назначает главного администратора (комиссара) с отдельными исполнительскими полномочиями. Совет имеет властные функции по определению политики и правил, совещательные функции по отношению к исполнительной власти. В свете имеются комитеты, часто обладающие конкретными исполнительскими полномочиями, аналогичными модели «совет – комитеты». Одновременно существуют три органа власти со своими функциями.

Преимущество этой модели в том, что она стремится убрать административные проблемы от депутатов и передать их профессионалам; определить и разделить законодательную, исполнительную и административную роли, и кто должен их исполнять. На практике без хороших отношений между депутатами и чиновниками это сделать невозможно.

Недостаток – отсутствие единства исполнительной власти: и комитеты, и комиссар вовлечены в этот процесс. Кроме этого, комиссар – лидер-администратор, может не быть лидером-политиком.

Кроме вышеописанных, существует множество «гибридных» моделей, сочетающих различные особенности базовых.

Вернемся к России. В 2003 г. с принятием Федерального закона № 131-ФЗ принцип разделения властей стал обязательным и для уровня МСУ, кроме поселений и внутригородских МО города федерального значения (см. ниже). Нашим законодательством поддерживаются следующие модели: «сильный мэр – совет», «совет – менеджер», возможна также модель «сильный мэр – менеджер – совет».

3.5. Система органов местного самоуправления

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что обязательно наличие таких органов и должностных лиц местного самоуправления, как:

- представительный орган МО;
- глава МО;
- местная администрация.

Кроме обязательных, допускается создание контрольного-счетного органа МО, избирательной комиссии МО, иных органов МСУ.

Наименования представительного органа МО, главы МО, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа МО) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

1. *Представительный орган МО* (далее – совет МО). Совет МО в нашей стране, так же как и во всем мире, является выборным коллегиальным органом.

Формирование совета городского округа с внутригородскими районами имеет свои особенности. Представительные органы такого городского округа могут быть сформированы в результате прямых выборов либо по системе делегирования: формирование представительного органа из числа депутатов внутригородских районов исходя из их равного представительства или по заранее установленной квоте. В конце 2019 г. во всех трех городах с МО во внутригородских районах (в Челябинске, Самаре и Махачкале) советы городских округов были сформированы в результате делегирования.

Подобная ситуация имеет место с советом муниципального района. Представительные органы муниципальных районов могут быть сформированы в результате прямых выборов либо по системе делегирования: формирование представительного органа из числа глав и депутатов поселений исходя из их равного представительства или по заранее установленной квоте. Это определяют законы субъектов РФ и принимаемые в соответствии с ними уставы муниципальных районов.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ представительный орган городского поселения, муниципального района, муниципального округа, городского округа обладает правами юридического лица.

Представительный орган сельского поселения, внутригородского МО города федерального значения, внутригородского района может обладать правами юридического лица в соответствии с уставом МО.

Полномочия совета делятся на исключительные, которые могут исполняться только советом, и иные, которые могут исполнять другие органы МСУ и (или) государственной власти.

К исключительным предметам ведения муниципального совета согласно Федеральному закону № 131-ФЗ относятся:

- утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- установление местных налогов и сборов;
- установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- принятие устава МО, внесение в него изменений;
- вопросы создания и реорганизации муниципальных предприятий и учреждений;
- принятие решения об удалении главы МО в отставку;
- установление тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений и некоторые другие вопросы (ст. 35 Закона).

Закон прямо устанавливает запрет на осуществление в какой-либо форме управления и/или распоряжения советами МО и (или) депутатами средствами местного бюджета в процессе его исполнения, за исключением средств местного бюджета, направляемых на обеспечение деятельности совета.

Количество депутатов совета поселения и городского округа устанавливается уставом МО и не должно быть менее чем определенное число (от 7 до 35 депутатов в зависимости от численности населения МО). Количество депутатов совета муниципального района определяется уставом и не может быть менее 15 человек. Совет может осуществлять свою деятельность при избрании не менее 2/3 от установленной численности депутатов. Деятельность совета организует избранный из состава депутатов председатель, либо глава МО, если согласно уставу он не является главой местной администрации. Организационно-техническое обеспечение деятельности совета осуществляет его аппарат, а в случае отсутствия такового, – местная администрация.

Законом предусмотрены также условия досрочного прекращения полномочий представительного органа МО:

- в случае принятия решения о самороспуске;
- в случае преобразования либо упразднения МО;
- в случае вступления в силу решению суда соответствующего субъекта РФ о неправомерности данного состава депутатов, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий;
- в соответствии с региональным законом, принятым после решения суда, установившего, что деятельность и (или) решения муниципального совета не соответствуют законодательству (ст. 73 Закона).

Уставом МО может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий совета МО также в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан,

Депутаты совета МО, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, входят в депутатские фракции.

2. Глава МО – высшее должностное лицо МО, которое наделяется уставом собственной компетенцией по решению вопросов МСУ. Согласно ст. 36 Федерального закона № 131-ФЗ в уставе МО может закрепляться один из следующих вариантов полномочий главы МО;

- избирается населением и возглавляет местную администрацию. В этом случае работу муниципального совета возглавляет избранный из состава депутатов председатель совета;

- избирается населением и возглавляет совет МО;
- избирается депутатами из состава совета МО и является его председателем;
- избирается депутатами из состава совета МО и является главой местной администрации (в этом случае он складывает с себя полномочия депутата).

- избирается советом МО из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. В этом случае он возглавляет местную администрацию. Порядок проведения конкурса определяет совет МО, а в формировании конкурсной комиссии принимают участие совет МО (назначает половину членов конкурсной комиссии) и высшее должностное лицо субъекта РФ (назначает другую половину членов).

В конце октября 2018 г. в Федеральный закон № 131-ФЗ была внесена поправка, согласно которой в МО сельских поселений и внутригородских территорий городов федерального значения в соответствии с их уставами может происходить совмещение главами МО функций председателя совета и главы местной администрации. Таким образом, в этом случае может нарушаться принцип разделения властей.

На 1 марта 2019 г. ситуация следующая. Из 21 245 избранных глав муниципальных образований:

- 5136 избраны по конкурсу и возглавляют местные администрации;
- 4479 избраны из состава депутатов и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 4159 избраны из состава депутатов и исполняют полномочия председателей представительных органов муниципальных образований;
- 3317 избраны на муниципальных выборах и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 2128 избраны на муниципальных выборах и возглавляют местные администрации;
- 1808 избраны по конкурсу и совмещают функции председателей представительных органов и глав местных администраций;
- 125 избраны из состава депутатов и возглавляют местные администрации;
- 68 избраны на сходах граждан и возглавляют местные администрации;
- 25 избраны на муниципальных выборах и исполняют обязанности председателей представительных органов муниципальных образований¹.

Таким образом, более чем в 9600 МО (примерно 45 % всех МО) принцип разделения властей не соблюдается. Более 9500 МО – это сельские поселения, 92 – это внутригородские территории городов федерального значения².

Полномочиями главы МО во всех вариантах традиционно являются подписание и обнародование муниципальных правовых актов, представление без доверенности МО в отношениях с другими МО, органами государственной власти, иными организа-

циями. Глава МО подотчетен и подконтролен населению и совету МО. Он может быть отозван жителями и удален в отставку советом МО в соответствии с региональными законами и уставом МО.

3. Местная *администрация* является исполнительно-распорядительным органом муниципального образования и наделяется полномочиями по решению вопросов местного значения и исполнению отдельных государственных полномочий уставом МО.

Главой местной администрации в соответствии с уставом МО может быть либо глава МО, либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту (менеджер), заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом МО. Порядок проведения конкурса определяет совет МО, а в формировании конкурсной комиссии принимают участие совет МО (назначает половину членов конкурсной комиссии) и высшее должностное лицо субъекта РФ (назначает другую половину),

Структура местной администрации утверждается советом МО по представлению главы местной администрации. Местная администрация обладает правами юридического лица,

4. Наличие *контрольного-счетного органа МО* в структуре органов МСУ не является обязательным. Однако для тех случаев, когда в соответствии с уставом МО контрольный орган формируется, Федеральный закон № 131-ФЗ формулирует цели его создания и очерчивает компетенцию (ст. 38). Правовое регулирование организации и деятельности контрольно-счетных органов МО, помимо федеральных законов, осуществляется также законами субъекта РФ. В современной России контрольно-счетный орган чаще всего формируется советом МО,

5. *Избирательная комиссия МО* также не является обязательным органом МСУ в МО, ее наличие или отсутствие определяет устав МО. Избирательная комиссия МО организует подготовку и проведение муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутатов, по изменению границ и (или) преобразования МО. Избирательная комиссия МО является муниципальным органом, который не входит в структуру органов МСУ. Избирательная комиссия может работать на постоянной основе и являться юридическим лицом. Эти и другие полномочия избирательной комиссии устанавливаются законодательством и уставом МО (ст. 39 Закона).

7. *Иные органы.* Региональными законами и уставами МО могут предусматриваться иные органы МСУ в МО, не запрещенные законодательством. Так в Санкт-Петербурге предусматривается возможность создания исполнительно-распорядительного органа, которым руководит глава МО, являющийся председателем представительного органа МО. В некоторых российских муниципалитетах согласно их уставам создана муниципальная полиция.

Правовой статус органов местного самоуправления

Как указывалось выше, муниципальное управление и местное самоуправление (МСУ) – это подзаконная власть, т. е. власть, действующая в рамках законодательных актов, установленных органами государственной власти. Отсюда следует немаловажный вывод: организация, деятельность и правовой статус органов МСУ должны устанавливаться только законодательными актами органов государственной власти и ничем иным. В странах Западной Европы и США данная сфера отношений регулируется только законами. В России, к сожалению, помимо законов и подзаконных актов органов государственной власти такие отношения определяются также сложившейся практикой и неформальными (патрон-клиентскими) отношениями между руководителями органов МСУ и органов государственной власти.

На 1 марта 2019 г. в России действуют более 21 000 муниципальных советов, столько же глав муниципальных образований (МО) и местных администраций, избрано более 215 тыс. муниципальных депутатов, в системе МСУ работают чуть менее 300 тыс. муниципальных служащих.

Под правовым статусом понимаются права, обязанности, гарантии и ответственность.

Самое важное *право органа МСУ*, следующее из того, что он является институтом власти – это право принимать обязательные для исполнения всеми физическими и юридическими лицами на территории МО решения и нормативные правовые акты, таким образом, все физические и юридические лица обязаны исполнять решения и акты органов МСУ на территории МО. Если не будут исполнять – наступит ответственность, определенная законодательством (административная, дисциплинарная).

Следующая группа прав связана с тем, что основная обязанность органов МСУ – предоставлять услуги, которые удовлетворяют коллективные потребности населения МО, т. е. решать вопросы местного значения, определенные предметами ведения. Л. А. Велихов перечисляет права, которыми должны обладать органы МСУ, для того чтобы реально осуществлять хозяйственную деятельность и решать местные вопросы:

- право юридического лица;
- право распоряжение муниципальной собственностью;
- право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями;
- право установления местных налогов и сборов;
- право установления цен на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями;
- право принудительного отчуждения (выкупа) частного имущества.

Федеральный закон № 131-ФЗ, а также ГК РФ наделяют органы МСУ данными правами, за исключением права установления местных налогов, которые устанавливаются НК РФ. Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ органы МСУ, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, а представительный орган МО и местная администрация как юридические лица действуют в соответствии с ГК РФ применительно к учреждениям.

От имени МО приобретать и осуществлять имущественные и иные права и обязанности, выступать в суде без доверенности могут глава местной администрации, другие должностные лица МСУ в соответствии с уставом МО.

Органы МСУ обладают правами на представление и защиту своих интересов:

- государство вводит запрет на ограничение прав МО со стороны органов государственной власти, т. е. принимаемые ими правовые акты в части, ограничивающей муниципальные права, не действуют (это право в то же время является гарантией МСУ);
- отмена решений органов МСУ производится только принявшими их органами либо такие решения признаются недействительными по решению суда;
- представительные органы МСУ, как правило, обладают правом законодательной инициативы в региональных органах государственной власти;
- органы МСУ обладают правом на судебную защиту, в том смысле, что окончательное разрешение спорных вопросов относится к компетенции судебной власти (это право в то же время является гарантией МСУ).

Согласно Федеральному закону № 131-ФЗ органы и должностные лица МСУ несут *ответственность* перед населением МО, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед населением наступает в результате утраты доверия населения. Основания наступления ответственности и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами МО.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед государством наступает на основании решения суда в случае нарушения ими законодательства РФ, устава МО, а также в случае ненадлежащего осуществления ими переданных государственных полномочий.

Ответственность представительного органа МО перед государством наступает только после решения суда.

В случае если судом установлено, что представительным органом МО принят нормативный правовой акт, противоречащий законодательству, уставу МО, а представительный орган МО в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял мер по его исполнению, глава субъекта РФ (глава региона) в течение одного месяца после вступления в силу решения суда, установившего факт неисполнения данного решения, вносит в региональный законодательный орган государственной власти проект регионального закона о роспуске представительного органа МСУ.

Полномочия представительного органа МСУ прекращаются со дня вступления в силу такого закона.

В случае если судом установлено, что избранный либо вновь избранный в правомочном составе представительный орган МО в течение трех месяцев подряд не проводил правомочного заседания, глава региона в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда, установившего данный факт, вносит в региональный законодательный орган государственной власти проект регионального закона о роспуске представительного органа МСУ данного МО. Данное решение может быть обжаловано в суде.

Возможность роспуска совета МО, как мера ответственности перед государством, существует не только в России: во Франции таким правом обладает президент, в Мексике – региональные власти.

Мера ответственности органов и должностных лиц МСУ перед государством за осуществление отдельных государственных полномочий определяется материальными и финансовыми средствами, переданными на такие цели органам МСУ. Данные вопросы регулируются федеральными и региональными законами.

Ответственность органов и должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами состоит в нарушении этими органами прав и интересов данных лиц и наступает в порядке, установленном федеральными законами.

Правовой статус депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления

Правовую основу депутатской деятельности составляют федеральные законы, законы субъектов РФ и уставы МО. Кроме этого, депутат руководствуется в своей деятельности интересами населения МО, партийными документами (если избран по партийному списку), а также своей совестью.

Основным федеральным законом, регулирующим правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ, является Федеральный закон № 131-ФЗ. Закон определяет следующие права, гарантии и ограничения.

Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий.

Срок полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ устанавливается уставом МО и законом субъекта РФ и не может быть менее двух и более пяти лет.

Полномочия депутата, члена выборного органа МСУ начинаются со дня его избрания и прекращаются со дня начала работы выборного органа МСУ нового созыва.

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

Выборные должностные лица МСУ могут осуществлять свои полномочия на постоянной основе в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставом МО.

Депутаты представительного органа МО осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе. На постоянной основе могут работать не более 10 % депутатов, а если численность муниципального совета составляет менее 10 человек, – 1 депутат.

Выборные должностные лица и депутаты МСУ не могут быть депутатами других органов государственной власти и МСУ, занимать иные государственные должности, а также должности государственной гражданской службы и муниципальные должности муниципальной службы. Выборное должностное лицо МСУ не может одновременно исполнять полномочия депутата представительного органа МО, за исключением случаев, установленных Федеральным законом № 131-ФЗ (глава МО имеет право исполнять обязанности председателя муниципального совета).

Отметим, что до принятия Федерального закона № 131-ФЗ допускалась возможность совмещения мандатов (можно было быть одновременно депутатом в двух различных советах, например, в Республике Коми). После принятия Федерального закона № 131-ФЗ такие совмещения возможны лишь в случае формирования советов муниципальных районов и городских округов с районным делением делегированием¹.

Осуществляющие свои полномочия на постоянной основе депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ не вправе:

- 1) заниматься предпринимательской деятельностью;
- 2) состоять членом управления коммерческой организации;
- 3) заниматься иной оплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства;
- 4) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций

Депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ, осуществляющие полномочия на постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении. Полномочия депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления прекращаются досрочно в случае:

- 1) смерти;
- 2) отставки по собственному желанию;
- 3) признания судом недееспособным или ограниченно дееспособным;
- 4) признания судом безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- 5) вступления в отношении его в законную силу обвинительного приговора суда;
- 6) выезда за пределы Российской Федерации на постоянное место жительства;
- 7) прекращения гражданства Российской Федерации;
- 8) отзыва избирателями;
- 9) досрочного прекращения полномочий соответствующего органа местного самоуправления;

10) призыва на военную службу или направления на заменяющую ее альтернативную гражданскую службу.

Гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ устанавливаются уставами МО.

Гарантии прав депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ при привлечении их к уголовной или административной ответственности, задержании, аресте, обыске, допросе, совершении в отношении их иных уголовно-процессуальных и административно-процессуальных действий, а также при проведении оперативно-розыскных мероприятий в отношении депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ, занимаемого ими жилого и (или) служебного помещения, их багажа, личных и служебных транспортных средств, переписки, используемых ими средств связи, принадлежащих им документов устанавливаются федеральными законами.

Депутат, член выборного органа МСУ, выборное должностное лицо МСУ не могут быть привлечены к уголовной или административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие статусу депутата, члена выборного органа МСУ, выборного должностного лица МСУ, в том числе по истечении срока их полномочий.

Региональные законодательные акты, регулирующие правовой статус депутатов, также содержат нормы, определяющие их права и обязанности.

Среди важнейших депутатских прав, которые присутствуют практически во всех региональных законах, выделим следующие:

- право решающего голоса в сессиях заседаниях совета МО. Депутат имеет право решающего голоса в заседаниях комиссий, членом которых он является. С правом совещательного голоса он имеет право участвовать в заседаниях иных комиссий;
- право избирать органы и руководителей совета МО (председателя, его заместителей, председателей комиссий), он также имеет право быть избранным в эти органы, в том числе их руководителем;
- право вносить предложения в совет МО, изменения и дополнения в проекты его решений;
- право на обращение в органы государственной власти, органы МСУ, учреждения и организации и пр. Обращение депутата обзывает должностных лиц и руководителей дать на него ответ либо предоставить материалы в определенный срок. Особым видом обращения является депутатский запрос. Решение о признании обращения депутата депутатским запросом принимает муниципальный совет;
- право на внеочередной прием должностными лицами и руководителями для реализации своих полномочий;
- право преимущественного выступления в муниципальных СМИ по вопросам своей деятельности;
- право объединения в группы и фракции. Группы создаются по профессиональному, территориальному или иному неполитическому признаку. Фракции создаются только на политической основе. Широкое распространение в настоящее время получают в муниципальных советах фракции партий, представленных в Государственной Думе;
- право участия в депутатских слушаниях, проводимых советом или его органами, выступать инициатором проведения таких слушаний и другие права;
- порядок реализации данных прав, а также порядок подготовки и проведения заседаний муниципального совета устанавливается регламентом совета,

Права депутатов закрепляются в уставах МО. Помимо прав региональные законы возлагают на депутатов определенные обязанности. Депутат обязан:

- участвовать в работе совета МО и его органов лично, в том числе лично голосовать, он не имеет права передавать свой голос кому-либо, в том числе другому депутату;
 - выполнять поручения совета МО и его органов;
 - вести работу с избирателями, регулярно осуществлять прием избирателей.
- Для этого депутат вправе иметь, как правило, неоплачиваемых общественных помощников;

- соблюдать общепринятые этические нормы и правила поведения (не допускать грубые высказывания, не призывать к насильственным действиям и пр.). Саратовской городской Думой принят Кодекс этики депутатов. В России такие документы только-только начинают появляться, в то время как в странах Западной Европы, и особенно в США, кодексы депутатской этики широко распространены.

Ответственность депутатов, членов выборных органов МСУ и выборных должностных лиц МСУ возможна перед населением, государством, а также физическими и юридическими лицами. Кроме этого выборные должностные лица МСУ отвечают перед советом МО.

Ответственность перед населением возникает в случае утраты доверия населения.

Основания наступления ответственности депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются уставами МО. Население МО вправе отозвать депутатов, членов выборных органов МСУ, выборных должностных лиц МСУ.

Ответственность главы МО и главы местной администрации перед государством наступает только после решения суда.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (глава региона) издает правовой акт об отрешении от должности главы МО или главы местной администрации в случае:

- 1) издания указанным должностным лицом МСУ нормативного правового акта, противоречащего законодательству, уставу МО, если такие противоречия установлены судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда не приняло мер по исполнению решения суда;

- 2) совершения указанным должностным лицом МСУ действий, влекущих нарушение прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности России, ее национальной безопасности и обороноспособности, единству правового и экономического пространства страны, нецелевое расходование субвенций из федерального или регионального бюджета, если это установлено судом, а указанное должностное лицо не приняло мер по исполнению решения суда.

Глава МО или глава местной администрации вправе обжаловать правовой акт главы региона в судебном порядке.

Виды и основания возникновения ответственности депутатов и должностных лиц МСУ закрепляется в уставе МО.

Отметим здесь, что нормы об отрешении от должности главы МО по указанным в п. 1 обстоятельствам имеются и в законах зарубежных стран (Франция, Мексика, США и др.), однако таких норм об отрешении от должности глав МО или глав местной администрации, которые указаны в п. 2, нет в законодательстве стран Западной Европы и США. Указанные нормы дают российским губернаторам (главам регионов) широкие возможности для оказания давления на строптивых глав МО.

Ответственность депутатов и выборных должностных лиц МСУ перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами, и состоит в нарушении ими прав и интересов данных лиц.

Глава МО и глава местной администрации отвечают также перед представительным органом МО. Формы и условия возникновения такой ответственности регу-

лируются законом субъекта РФ, В Санкт-Петербурге, например, можно отправить глав МО и (или) глав местной администрации в отставку в случае двукратной неудовлетворительной оценки их деятельности депутатами представительных органов МО.

Ответственность органов местного самоуправления

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает круг субъектов, перед которыми несут ответственность органы и должностные лица местного самоуправления, а также основные формы этой ответственности. Органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед:

- населением муниципального образования;
- государством;
- физическими и юридическими лицами.

Формы государственного и общественного контроля над деятельностью местного самоуправления закреплены законом и обеспечивают защиту интересов государства, населения, граждан, предприятий, учреждений и организаций. В то же время эти формы контроля являются необходимым условием для реализации норм муниципального права, устанавливающих ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

1. Ответственность перед населением

Одним из ключевых понятий в законодательном определении местного самоуправления является "самостоятельная и под свою ответственность" деятельность населения по решению вопросов местного значения. Эта деятельность осуществляется населением в значительной мере через органы местного самоуправления. Поэтому важно, прежде всего, обеспечить зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления от населения - основного субъекта прав местного самоуправления.

Этой цели служат различные виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, закрепляемые в законодательстве о местном самоуправлении. Права, роль и функции населения муниципального образования по контролю над деятельностью органов местного самоуправления закрепляются, в частности, в уставе муниципального образования.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" устанавливает такое *основание наступления ответственности* органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением как *утрата доверия населения*. Правовая категория "утрата доверия населения" является важнейшим элементом не только правовой доктрины местной, муниципальной демократии, но и народовластия в целом.

В указанном федеральном законе не определены порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления в результате утраты доверия: эти положения закрепляются в уставе муниципального образования.

Об утрате доверия населения можно говорить лишь применительно к выборным органам местного самоуправления и выборным должностным лицам местного самоуправления, ибо они в результате выборов получают своеобразный "мандат доверия" от населения на решение вопросов местного значения.

Практика и муниципальное законодательство знают следующие *правовые институты, посредством которых население может выразить недоверие* выборным органам и должностным лицам местного самоуправления: местный референдум, отзыв. Через эти институты муниципальной демократии население выражает свою волю, свое отношение к выборному органу или должностному лицу муниципального образования. В уставе муниципального образования могут быть закреплены основания и

виды ответственности иных органов и должностных лиц местного самоуправления, которые замещают свою должность по контракту либо по решению представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. В данном случае ответственность наступает не перед населением, а перед органом или лицом, которых население уполномочило выражать и защищать свои интересы. Например, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, глава муниципального образования (должность, которую население вправе предусмотреть в уставе муниципального образования) может быть избран представительным органом, которому он и подотчетен. В уставе муниципального образования могут описываться основания и формы ответственности главы муниципального образования, избранного подобным образом.

В уставе муниципального образования могут быть закреплены также различные *формы контроля со стороны населения* над деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Наиболее распространенная форма такого контроля - отчеты органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением. В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено, что подотчетность органов и должностных лиц местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований.

Для обеспечения реальной ответственности, зависимости органов и должностных лиц местного самоуправления, контроля над их деятельностью очень важны инициатива жителей муниципального образования, их самоорганизация, осознание ими своих прав и интересов, их заинтересованность в решении вопросов местного значения.

2. Ответственность перед государством

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрена *ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления за осуществление отдельных государственных полномочий*. Однако эта ответственность наступает в той мере, в какой эти полномочия обеспечены материальными и финансовыми средствами, выделенными соответствующими органами государственной власти.

Основанием наступления данного вида ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством является не нарушение конституционных норм и норм законов (хотя следует учитывать, что, согласно статье 132 Конституции Российской Федерации, государственные полномочия передаются соответствующими государственными органами в установленном законом порядке), а прежде всего, неэффективное исполнение или неисполнение ими делегированных полномочий.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусмотрено также, что органы и должностные лица местного самоуправления несут ответственность, если вследствие их решений, действий или бездействия муниципальное образование оказывается неплатежеспособным или если при реализации государственных полномочий за счет предоставленных субвенций допускается нецелевое расходование бюджетных средств. В этих случаях по ходатайству высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа) субъекта Российской Федерации и (или) представительного органа или главы муниципального образования решением арбитражного суда субъекта Российской Федерации в муниципальном образовании вводится *временная финансовая администрация* на срок до одного года. Временная администрация:

- принимает меры по реструктуризации просроченной задолженности муниципального образования;
- разрабатывает изменения и дополнения в бюджет муниципального образования на текущий финансовый год, проект бюджета на очередной финансовый год и

вносит их на рассмотрение и утверждение в представительный орган муниципального образования, а в случае его отсутствия - в органы государственной власти субъекта Российской Федерации;

- обеспечивает контроль исполнения бюджета муниципального образования.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ условия и порядок контроля над осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Основания для наступления ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством определены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.[5] Согласно указанному закону, общим основанием для наступления данного вида ответственности становятся случаи нарушений этими органами и должностными лицами Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции субъекта Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации и уставов муниципальных образований. Указанные нарушения выявляются благодаря *прокурорскому надзору* за соблюдением законности в деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. Прокуратура Российской Федерации осуществляет функции надзора в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Органы прокуратуры осуществляют свои полномочия независимо от органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также от органов местного самоуправления. Прокурор вправе опротестовать противоречащие закону правовые акты муниципального образования, обратиться в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными.

Форма наступления ответственности органа местного самоуправления (выборного и иного), а также выборного должностного лица местного самоуправления - прекращение его полномочий. Решение об этом вправе принять только законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, т.е. решение принимается коллегиально депутатами указанного представительного органа.

Однако закон предусматривает определенные гарантии прав органа и выборного лица местного самоуправления, позволяющие не допускать произвола и субъективизма при принятии столь ответственного решения. Основанием для рассмотрения данного решения законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации является заключение соответствующего суда субъекта Российской Федерации (Верховного Суда республики, краевого, областного или городского - города федерального значения - суда) о признании несоответствия деятельности органа или выборного должностного лица местного самоуправления Конституции Российской Федерации, конституции, уставу субъекта Российской Федерации, федеральным законам, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования.

Соответствующий суд субъекта Российской Федерации дает заключение после обращения к нему законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такое обращение имеет место в случае, если указанному законодательному органу становятся известны факты нарушений органами местного самоуправления и выборными должностными лицами Конституции Российской Федерации, конституции, устава субъекта Российской Федерации, федеральных законов, законов субъекта Российской Федерации, устава муниципального образования. Причем закон требует, чтобы факты нарушений были установлены в судебном порядке.

3. Ответственность перед физическими и юридическими лицами

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления *перед физическими и юридическими лицами* наступает в результате нарушения прав и свобод граждан, причинения им имущественного и иного ущерба. Это может быть связано и с невыполнением должностными лицами условий договоров и соглашений, заключаемых между физическими (или юридическими) лицами и органами местного самоуправления, осуществляющими права собственника в отношении муниципального имущества.

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Решения и действия (или бездействие) органов и должностных лиц местного самоуправления могут быть обжалованы в суд. Порядок обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан, закреплен в Законе Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (в редакции Федерального закона от 14 декабря 1995 г. № 197-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан").

В случае нарушения органами и должностными лицами местного самоуправления прав физических и юридических лиц, причинения им имущественного или морального вреда указанные органы и должностные лица могут быть привлечены к ответственности, содержание и формы которой определяет суд или арбитражный суд в соответствии с действующим законодательством. Один из видов неблагоприятных последствий для органов и должностных лиц местного самоуправления заключается в том, что суд признает их решения недействительными и обязывает возместить ущерб, который был причинен физическим и юридическим лицам этими решениями.

Выводы

1. Правовой статус – это совокупность прав, обязанностей, ответственности и гарантий.

2. Правовой статус органов МСУ регулируется только законодательством. Права органов МСУ включают в себя: их права как органов власти; права по предоставлению услуг; права на представление и защиту своих

интересов. Органы МСУ отвечают за свою деятельность перед населением, перед государством и перед физическими и юридическими лицами.

3. Правовой статус депутатов и выборных должностных лиц МСУ определяется законодательством и уставами МО. Депутату, члену выборного органа МСУ, выборному должностному лицу МСУ обеспечиваются условия для беспрепятственного осуществления своих полномочий. Депутаты и выборные должностные лица МСУ отвечают за свою деятельность перед населением и физическими и юридическими лицами. Кроме этого, так же как и органы МСУ, выборные должностные лица МСУ отвечают перед государством. Основными ограничениями, связанными с деятельностью депутатов и выборных должностных лиц, являются: невозможность совмещения мандатов, недопустимость заниматься иной оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, творческой и научной (касается депутатов, работающих на постоянной основе).

4. Ответственность органов и выборных должностных лиц МСУ перед государством в России содержит возможности для региональных органов государственной власти оказывать давление на МСУ.

5. Муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность, которая осуществляется на профессиональной основе, на муниципальной должности, не являющейся выборной.

6. Муниципальная служба практически во всех странах более или менее похожа. В странах Западной Европы и США вопросам этики муниципальных служащих и вопросам предупреждения коррупции среди них уделяется больше внимания, чем в России.

7. Правовой статус муниципальных служащих устанавливается законодательством. Среди ограничений на деятельность, связанную с муниципальной службой, отметим запрет на участие в забастовках, на создание отделений политических партий, на принятие подарков и др. Муниципальные служащие периодически должны проходить аттестацию, а в определенных обстоятельствах – получать дополнительное профессиональное образование.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Сформулируйте понятие правового статуса.
2. Какие права органов МСУ и их гарантии вы можете назвать?
3. В чем заключается право на судебную защиту?
4. Перед кем отвечают органы МСУ, и в чем заключается данная ответственность?
5. В каких случаях и каким образом можно распустить муниципальный совет?
6. Перечислите права и обязанности депутата.
7. В чем состоят ограничения депутата?
8. При каких условиях полномочия депутата прекращаются досрочно?
9. При каких условиях глава МО может быть отрешен от должности?
10. При каких условиях глава местной администрации может быть отрешен от должности?
11. Что такое реестр муниципальных должностей?