

ГЛАВА III. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРАВА

Говоря об организации и деятельности муниципального хозяйства, среди основ местного самоуправления мы выделяли прежде всего его правовые основы. Данный подход не случаен, поскольку право составляет основной ресурс местного самоуправления, позволяющий осуществлять использование всех остальных ресурсов муниципального образования.

В связи с этим, в данной главе основной задачей авторов является рассмотрение муниципальных прав и полномочий как необходимой правовой основы для осуществления деятельности муниципальных образований.

Когда мы говорим о правовом регулировании, мы имеем в виду деятельность субъекта власти и субъекта хозяйствования. В каждом конкретном случае муниципальное образование могут представлять различные лица — органы и должностные лица местного самоуправления, население муниципального образования в целом, муниципальные предприятия, учреждения и организации, другие уполномоченные на то физические и юридические лица. При рассмотрении вопроса о правовом регулировании деятельности муниципального образования мы по мере возможности не будем уточнять, кто именно в том или ином случае представляет муниципальное образование, так как в зависимости от условий этими представителями могут быть разные лица, если, конечно, какие-либо из них прямо не названы законодательством. Нас в большей мере будут интересовать права и обязанности, свободы и ограничения, формы их установления и регулирования, касающиеся муниципального образования как субъекта права.

Местное самоуправление как государственный институт в процессе своего становления и развития прошло несколько этапов, в результате чего выявились и были сформулированы основные принципы и основанные на них критерии, отличающие его от других форм осуществления власти. Эти принципы и критерии следуют из самой природы института местного самоуправления. Одним из таких принципов является "подзаконность" местного самоуправления, то есть осуществление его деятельности в пределах, установленных законом. На современном этапе, когда с помощью местного самоуправления решается задача разумной децентрализации власти, можно

говорить о том, что *деятельность муниципальных образований не должна регулироваться ничем иным, кроме закона.*

Определение объема компетенции муниципальных образований

До того, как перейти к вопросу о правах муниципальных образований, рассмотрим источники и основания возникновения этих прав. Очевидно, что права должны обеспечивать полноценное исполнение тех функций и обязанностей, которые возложены на те или иные органы. А значит, сначала необходимо уяснить, что же относится к компетенции местного самоуправления. По вопросу установления объема компетенции в отношении местного самоуправления существует несколько точек зрения. Согласно одной из них компетенция местного самоуправления складывается естественным образом в соответствии с тем кругом задач, которые необходимо решать местной власти для обеспечения жизнедеятельности в муниципальном образовании. Другая крайняя точка зрения состоит в том, что местное самоуправление наделяется строго очерченной компетенцией органами государственной власти. При этом многие сторонники обоих направлений считают, что существует некоторый универсальный перечень направлений деятельности, присущий всем органам местного самоуправления во всех странах. И не важно, принят ли определенный круг задач местным самоуправлением на себя добровольно, или же эти задачи выполняются органами местного самоуправления по указанию государственной власти. Не углубляясь в изучение аргументации каждой из сторон, можно, однако, предположить, что в случае формирования компетенции "снизу" возможно исключение органами местного самоуправления определенного круга обязанностей из своей компетенции по причине нежелания нести ответственность за их выполнение, хотя эти обязанности могут быть прямо связаны с реализацией коллективных интересов населения. При наделении органов местного самоуправления компетенцией "сверху" нельзя не учитывать особенности политического режима в каждом конкретном государстве. В частности, в тоталитарных государствах, как правило, местные органы власти не имеют достаточной свободы в своей деятельности, распределение обязанностей и прав между государством и местным самоуправлением в федеративных и унитарных государствах также отличается

Действительно, некоторый общий круг задач, решаемых местным самоуправлением вне зависимости от различных факторов, существует. Но имеются и вполне определенные отличия в сферах деятельности местного самоуправления. Общая тенденция последнего времени такова, что в большинстве развитых стран идут взаимодополняющие процессы централизации и децентрализации. В результате этого местному самоуправлению, с одной стороны, предоставляются широкие свободы, а с другой — государство возлагает на местное самоуправление и определенный круг обязанностей.

В общем случае объем компетенции, прав и обязанностей местного самоуправления определяется действующим законодательством, обычным правом (сложившейся традицией) и инициативой органов местного самоуправления.

Обычно компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления разделяется на основании достаточно простого соображения. Органы государственной власти ведают теми делами, которые представляют интересы государства в целом (оборона и безопасность, внутренняя и внешняя политика, экономические отношения, судоустройство, права и свободы человека и гражданина и т.п.), а местное самоуправление занимается реализацией общих интересов территориальных коллективов (общее образование, здравоохранение, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и др.). Практически перечень сугубо местных дел очень невелик, так как достаточно сложно выделить те интересы, которые имеются исключительно у жителей конкретного муниципального образования. Например, общее образование обычно относят к ведению местного самоуправления. Но было бы неправильным говорить, что вопросы общего образования относятся только к компетенции местного самоуправления. За счет местных бюджетов могут строиться и содержаться школы, оплачиваться труд работников образования, обеспечиваться питание учащихся, но подготовка кадров, разработка программ и методик обучения, установление образовательных стандартов повсеместно являются общегосударственными задачами.

Следовательно, необходимо разделять предметы ведения (перечень вопросов местного значения) и полномочия местного самоуправления.

Глава III. Муниципальные права

Попытаемся выделить те вопросы, которые обычно относятся к предметам ведения местного самоуправления. Наиболее подробно и систематизированно эти вопросы применительно к городскому самоуправлению перечислены Л.А.Велиховым в его работе "Основы городского хозяйства". В кратком изложении они могут быть сформулированы следующим образом:

1. Основное благоустройство (производство энергии для коммунальных нужд, территория и земельное хозяйство, планировка и перепланировка территории, строительство общественных и частных зданий, озеленение, создание и эксплуатация жилищного фонда).

2. Благоустройство в узком смысле слова (внутригородские пути сообщения, городской транспорт и связь, уличное движение, уличное освещение, отопление муниципальных зданий).

3. Благоустройство в широком смысле слова (водоснабжение, очистка, санитарные мероприятия, медицинская помощь, эпидемиологическая безопасность, похоронные услуги, организация питания, социальная помощь, местная торгово-промышленная политика, ценовая политика, общественное призрение, юридическая помощь, мировое судейство, пожарная и общественная безопасность, дошкольное воспитание и народное образование, развитие культуры, охрана нравственности).

Несмотря на то, что этот перечень вопросов был изложен в 20-е годы, он остается актуальным и в настоящее время.

Установив перечень предметов ведения, можно определить и те права, которыми должно обладать местное самоуправление для реализации возложенных на него обязанностей. Далее эти права будут рассмотрены более подробно, здесь же мы перечислим лишь основные из них, вновь обратившись к упомянутому выше Л.А.Велихову.

Во-первых, это право юридического лица, дающее возможность заключения договоров и контрактов, приобретения и отчуждения имущества, выступать в качестве истца и ответчика в суде, совершать другие юридически значимые действия.

Во-вторых, право распоряжения муниципальным имуществом. В частности, установление арендной платы в отношении муниципальной собственности, создание на основе муниципальной собственности муниципальных предприятий, установление перечня неотчуждаемых объектов и т.д.

В третьих, право управления муниципальными предприятиями, учреждениями и организациями.

В-четвертых, право установления местных налогов и сборов и распоряжения муниципальными финансами.

В пятых, право установления цен на товары и услуги, производимые муниципальными предприятиями.

В-шестых, право принудительного отчуждения (выкупа) частного имущества, что особенно важно при планировке и перепланировке города. Речь также может идти о муниципализации общественно значимых предприятий.

В-седьмых, право всякого органа власти — право принятия общеобязательных на территории муниципального образования решений (постановлений, распоряжений и других нормативно-правовых актов).

И, наконец, еще три принципиально важных права, без которых вряд ли возможна реализация предыдущих.

Обязательность исполнения актов органов местного самоуправления должна обеспечиваться правом санкции, то есть правом наложения взысканий за нарушение обязательных правовых актов.

В свою очередь, это возможно при наличии права надзора за соблюдением правовых актов, которое состоит из ряда более конкретных прав (право беспрепятственного входа уполномоченных лиц местного самоуправления на предприятия, в учреждения, организации, право принудительного исправления допущенных нарушений за счет владельца и пр.).

Осуществление прав принуждения возможно при наличии принудительной силы, что требует предоставления местному самоуправлению права содержать муниципальную полицию (милицию), которая при необходимости может подразделяться на полицию общественной безопасности, санитарную, экологическую и т.д.

Эта совокупность десяти основных муниципальных прав ввиду их принципиальной важности получила в свое время название "великой хартии муниципальных прав". В дальнейшем в соответствующей времени и характеру документа редакции они вошли и в Европейскую хартию местного самоуправления; в настоящее время практически в полном объеме эти права закреплены действующим Российским законодательством.

Остановимся теперь на этих и других правах подробнее.

Права муниципальных образований как института власти

Основным предназначением местного самоуправления является реализация общих интересов жителей в пределах компактной локальной территории, как правило, в поселении. Соблюдение общих интересов, урегулирование к общей пользе отношений между различными субъектами возможно при условии обязательности исполнения решений муниципальных органов. Из этого следует, что местное самоуправление должно обладать правом власти, то есть *правом принятия обязательных для исполнения всеми субъектами на территории муниципального образования решений, нормативно-правовых актов, имеющих юридическую силу.*

Финансово-экономические права муниципальных образований

Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать достаточными ресурсами как финансовыми, так и материальными, а также иметь *право самостоятельного управления и распоряжения* этими ресурсами. Одним из важнейших в отношении собственных ресурсов прав является *право на самостоятельное формирование, утверждение и исполнение местного бюджета.* При формировании местного бюджета в качестве минимально необходимых исходных данных должны быть известны источники его доходов и обязательные расходы. Формирование бюджета — процесс кратко-, средне- и долгосрочного планирования доходов и расходов, что невозможно без закрепленных на долговременной основе *доходных источников местных бюджетов.* Поэтому муниципальные образования должны иметь *право на такие источники,* то есть государство должно иметь обязанность передать эти источники муниципальным образованиям. Тут же возникает вопрос о том, какой минимум поступлений должны обеспечить закрепляемые за местным бюджетом доходные источники. Этот вопрос связан с гарантируемым государством уровнем оказания гражданам социально-коммунальных услуг и должен быть решен таким образом, чтобы передаваемые местному бюджету доходные источники обеспечивали поддержание этого уровня.

Таким образом, муниципальные образования имеют право на наличие собственных доходных источников, обеспечивающих социальный стандарт (уровень качества жизни в муниципальном образовании), установленный государством.

Местное самоуправление является одним из уровней власти, имеющих собственные полномочия; в то же время довольно часто целесообразно исполнение отдельных государственных полномочий на местном уровне. Эти полномочия могут исполняться и специально создаваемыми местными органами государственного управления, но во многих случаях могут быть переданы органам местного самоуправления. Исполнение отдельных государственных полномочий связано с использованием материально-финансовых ресурсов, и государство, возлагая на муниципальные образования исполнение своих полномочий, одновременно должно передать и достаточные финансовые ресурсы. В связи с этим у муниципальных образований возникает право на получение дополнительных финансовых ресурсов для исполнения отдельных государственных полномочий, либо право исполнять эти полномочия только в том объеме, который обеспечен переданными финансовыми ресурсами.

Решения органов государственной власти могут повлечь за собой дополнительные расходы местных бюджетов либо недополучение ими доходов. Учитывая самостоятельность муниципального бюджетного процесса, органы государственной власти должны предоставить муниципальным образованиям право на получение компенсации финансовых потерь за счет средств органов, принявших решение, а также как и в случае с передачей отдельных государственных полномочий — право на исполнение решений в пределах переданных в качестве компенсации средств.

Местный бюджет является не только формой финансового планирования, но и средством проведения определенной муниципальной политики. В качестве регуляторов при этом используются местные налоги и сборы. Самостоятельная финансовая и социальная политика предполагает наличие у муниципальных образований права на самостоятельное установление местных налогов, сборов и льгот по их уплате.

Одним из важнейших экономических факторов, непосредственно связанных с территорией муниципального образования, являются природные ресурсы. На их сохранение, использование и воспроизводство муниципальные образования могут оказывать прямое влияние. В то же время они

являются объектом собственности, который с наибольшей очевидностью может быть отнесен к муниципальной собственности, что подразумевает право муниципальных образований на получение платы от пользователей природными ресурсами. '

Часть местных сборов устанавливается с целью финансирования вполне определенных мероприятий и программ, на эти же цели выделяется и доля бюджетного финансирования. В этом случае принципиально важным становится гарантированное расходование собранных средств по целевому назначению. С учетом этого, а также необходимости более эффективного управления целевыми финансовыми ресурсами и возможности привлечения средств других лиц под конкретные проекты и программы, существует необходимость права муниципальных образований на создание целевых внебюджетных фондов.

Обладая самостоятельными финансовыми ресурсами, муниципальные образования могут заметно повысить эффективность управления своими финансами, в том числе получить возможность их приращения, если будут обладать правом равноправной деятельности на рынке финансов. Это право в свою очередь обеспечивается рядом других прав: правом на выпуск займов и лотерей, правом на предоставление и получение кредитов, правом на создание финансово-кредитных учреждений.

И, наконец, о реальной самостоятельности в финансово-бюджетных вопросах можно говорить в том случае, когда доходы от закрепленных источников зачисляются непосредственно в местный бюджет, то есть имеется право на муниципальную казну (соответственно — на муниципальное казначейство).

Местный бюджет является составной частью муниципальной собственности и в отношении других объектов собственности справедливо и все сказанное выше о правах муниципальных образований в бюджетной сфере. Муниципальные образования в отношении объектов муниципальной собственности должны наделяться всеми правами наравне с другими собственниками при существовании, быть может, небольшого круга ограничений, связанных с их правовым статусом как уровня власти. Так, необходимо учитывать, что, принимая нормативно-правовые акты, органы местного самоуправления имеют возможность создавать льготные условия для деятельности своих предприятий в ущерб другим хозяйствующим субъектам. Кроме того, осуществляя финансово-хозяйственную деятельность в условиях свободного рынка, муниципальные образования рискуют бюджетными сред-

Основы управления муниципальным хозяйством

вами и объектами собственности, основное предназначение которых — обеспечение жизнедеятельности, удовлетворение насущных интересов жителей

В целом в сфере муниципальной собственности муниципальные образования должны обладать правами самостоятельного владения, пользования, распоряжения и управления собственностью, создания предприятий, учреждений и организаций, решения вопросов их реорганизации и ликвидации, определения целей, условий и порядка деятельности муниципальных предприятий, учреждений и организаций, регулирования цен на их продукцию и услуги, назначения и увольнения руководителей этих предприятий, учреждений и организаций, контроля за их деятельностью

В части распоряжения муниципальной собственностью муниципальными образованиям, как и любому другому собственнику, должны предоставляться права создания, приобретения и отчуждения объектов собственности, в том числе право установления порядка и условий приватизации муниципальной собственности

В ряде случаев из соображений экономической целесообразности и большей эффективности имеет смысл выполнять работы по благоустройству территории, коммунальному обслуживанию населения, строительству и ремонту объектов социальной инфраструктуры, производству продукции, оказанию услуг населению и т.п. не силами муниципальных предприятий, учреждений и организаций, а привлекать для этого специализированные организации других форм собственности. Следовательно, муниципальные образования должны обладать правом на размещение муниципального заказа с использованием собственных материальных и финансовых средств

Развитие международного разделения труда привело к необходимости выхода муниципальных образований на внешние рынки и влечет наличие права муниципальных образований на осуществление внешнеэкономической деятельности

Одной из главных задач, стоящих перед муниципальными образованиями, является комплексное социально-экономическое развитие территории. Совершенно очевидно, что только за счет собственных ресурсов муниципальные образования не в состоянии обеспечить полноценное развитие территории, даже ставить такую задачу нет необходимости. Важно, чтобы муниципальные образования имели возможность привлекать к решению задачи комплексного социально-экономического развития субъектов хозяйственной деятельности всех форм собственности, то есть обладали бы пра-

вом координации участия предприятий, учреждений и организации в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Права муниципальных образований на участие в установлении их территорий

Установление территорий муниципальных образований и их границ — вопрос чрезвычайно важный как с точки зрения исполнения полномочий власти местного самоуправления, так и с точки зрения ведения хозяйственной деятельности. Установление административных границ связано с необходимостью осуществления политического управления и обеспечивает единство и эффективность управления в государстве. В контексте рассматриваемых нами вопросов более подробно следует остановиться на установлении территорий муниципальных образований, исходя из критериев обеспечения жизнедеятельности муниципальных образований.

Должны существовать объективные критерии для определения территории муниципального образования и они существуют. Территория муниципального образования должна быть такой, чтобы проживающее в ее границах население было объединено общими интересами в тех вопросах, решение которых отнесено к ведению местного самоуправления. Это влечет локализацию территорий муниципальных образований и приоритет поселенческого принципа. С другой стороны, на территории муниципального образования должна существовать необходимая для решения местных вопросов социальная и коммунальная инфраструктура, что может потребовать объединения нескольких поселений в единое муниципальное образование. Исходя из выполнения этих условий, территории муниципальных образований должны определяться различно в каждом конкретном случае.

Существует мнение, что в результате проявления "группового эгоизма" всегда будет существовать стремление к увеличению территории с целью увеличения объема ресурсов. Но ведь дополнительная территория — это еще и необходимость ее содержания и развития, то есть и дополнительные расходы.

При установлении территорий муниципальных образований нельзя не учитывать традиционный способ хозяйствования населения, например, скотоводство и связанный с ним кочевой образ жизни, или хуторское хозяйство. Это также условия, подлежащие обязательному учету

Вывод, который следует из сказанного выше, достаточно прост: при установлении территорий муниципальных образований окончательное решение должно приниматься внешней по отношению к местному самоуправлению властью — государственной, но поскольку затрагиваются коренные интересы муниципальных образований, постольку процедура установления территорий муниципальных образований должна обеспечивать обязательный учет мнения населения, особенно в случае изменения существующих границ.

Из этого следует *право муниципальных образований на учет мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований, в том числе при образовании, объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований*, которое может быть реализовано в нескольких формах: посредством опроса населения, проведения местного референдума, проведения схода или принятия решения представительным органом местного самоуправления. Муниципальные образования должны быть также наделены *правом добровольного объединения, а поселения и другие территории правом выхода из объединенного муниципального образования в случае принятия ими решения о самостоятельном осуществлении местного самоуправления.*

Определение структуры органов местного самоуправления. Компетенция органов местного самоуправления

Ранее говорилось, что мы будем рассматривать права муниципальных образований, как правило, безотносительно к тому, какими именно лицами и органами они осуществляются. Здесь же мы остановимся на правах муниципальных образований в вопросе формирования структуры органов местного самоуправления и образования этих органов и должностных лиц местного самоуправления. У этого вопроса есть два аспекта — "политический" и "хозяйственный", — и оба должны учитываться. "Политическим" мы называем тот аспект, который связан с моделью организации властных структур местного самоуправления, то есть с определенным "набором" органов и должностных лиц и установлением их полномочий и порядка взаимодействия по принятию нормативно-правовых актов. "Хозяйственный" — управление этими и специализированными органами муниципальным хозяйством.

Ни одна из составляющих — ни политическая, ни хозяйственная — не может быть вычленена абсолютно; всегда существует их взаимопроникновение. Но все-таки способ избрания главы муниципального образования (населением или представительным органом), избирательная система при выборах представительного органа, порядок формирования местной администрации (главой самостоятельно или с согласия представительного органа), разделение полномочий между различными органами и должностными лицами и иные подобные вопросы решаются, как правило, в зависимости от существующей местной политической ситуации, политической культуры. Структура же и порядок деятельности местной администрации в основном связаны с необходимостью решения задач управления муниципальным хозяйством, то есть определяющим здесь является функциональный признак.

Ясно, что в каждом конкретном муниципальном образовании и политическая ситуация, и хозяйственная инфраструктура имеют определенные и достаточно существенные особенности. Мы имеем дело с различными объектами управления, следовательно, должны создавать и соответствующие им субъекты. Это возможно при наличии *права муниципальных образований на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления*.

На органы местного самоуправления возлагается решение определенного круга вопросов, за который они несут ответственность перед населением и перед государством. При этом возникает необходимость наделяния их *правом собственной компетенции*. С учетом необходимости согласованного взаимодействия различных органов местного самоуправления в решении вопросов управления муниципальным хозяйством и каждый отдельный орган местного самоуправления должен обладать собственной четко определенной компетенцией.

Право муниципальных образований на представление и защиту своих интересов

Каждый субъект права, будь то гражданин или общественное объединение, орган власти или предприятия, имея определенные интересы и права на их реализацию, должен иметь возможность эти права представить и защитить. Орган, предоставивший тому или иному лицу некоторую совокупность прав, обязан гарантировать реализацию и защиту этих прав В от-

Основы управления муниципальным хозяйством

ношении муниципальных образований можно назвать несколько форм представления и защиты ими своих прав

Основные права муниципальных образований устанавливаются конституционными актами и специальными законами. При этом государство в целях защиты установленных прав вводит запрет на их ограничение как со стороны законодательных, так и исполнительных органов государственной власти. Иначе говоря, принимаемые органами государственной власти решения и правовые акты в части, ограничивающей муниципальные права, не действуют.

Решения, принятые органами и должностными лицами местного самоуправления или населением непосредственно в пределах их полномочий, признаются государством обязательными для исполнения всеми расположенными на территории муниципального образования предприятиями, учреждениями и организациями независимо от их организационно-правовых форм, а также органами местного самоуправления и гражданами.

Отмена и изменение решений органов и должностных лиц местного самоуправления производится в соответствии с принимаемыми в государстве законами только органами и должностными лицами их принявшими или такие решения признаются недействительными по решению суда.

Законодательством устанавливается ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых субъектами правового регулирования в муниципальных образованиях.

Не исключены случаи, когда интересы и права муниципального образования могут быть реализованы только при условии принятия соответствующего закона. Естественно, что наиболее заинтересованным субъектом законодательной инициативы в этом случае являются сами органы местного самоуправления, что приводит к выводу о необходимости предоставления им ***права законодательной инициативы в законодательном органе государственной власти.***

Учитывая, что сбалансированность отношений между субъектами права в демократических государствах обеспечивается разделением властей на законодательную, исполнительную и судебную и окончательное разрешение спорных вопросов относится к компетенции судебной власти, одним из основных прав, которым должны обладать муниципальные образования в сфере защиты своих интересов, является ***право на судебную защиту.***

Вообще, если мы говорим о правах муниципальных образований, не имея в виду конкретно определенные действующим в государстве законодательством права, а поставив перед собой задачу определения общих подходов к созданию правовой базы местного самоуправления, мы должны исходить из критериев соответствия предоставляемых прав исполняемым функциям и полномочиям и реальным условиям, в которых осуществляют свою деятельность муниципальные образования.



Выводы

1. Объем муниципальных прав должен быть соразмерен объему предметов ведения, закрепленных за органами местного самоуправления.
2. Закрепление полномочий и предметов ведения за органами местного самоуправления должно учитывать двойственную природу органов местного самоуправления и, прежде всего, их место в системе властных отношений. Следовательно, за ними должны закрепляться те предметы ведения, которые требуют постоянного контакта власти и населения, а также возможности этого уровня наладить оперативное регулирование на рынке товаров и услуг.



Вопросы и задания

1. Рассмотрите Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и Европейскую хартию на предмет соответствия объема прав и полномочий, предусмотренных данной главой для муниципальных образований. Заполните следующую сравнительную таблицу.