

ГЛАВА 7

Местное самоуправление в Тюменской области

§ 1. Система законодательства о местном самоуправлении

Законодательные акты о местном самоуправлении как федеральные, так и региональные являются основным источником формирующейся отрасли российского муниципального права.

Предметом муниципального права стали общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Муниципальные правовые нормы, регулирующие данные отношения, образуют подсистему российского конституционного законодательства¹.

Законодательство о местном самоуправлении состоит из федеральных законов и законов субъектов Федерации.

Система законодательства субъектов Федерации о местном самоуправлении складывается из трех типов законов. Во-первых, это комплексные законы, регулирующие местное самоуправление в целом; во-вторых – отраслевые; в-третьих – специальные, непосредственно регулирующие деятельность органов местного самоуправления². Законодательные акты Тюменской области, регулирующие местное самоуправление, представляют собой систему, которая в свою очередь является подсистемой областного законодательства.

Системообразующим актом областного законодательства является Устав Тюменской области. На основе его норм, закрепляющих основные принципы местного самоуправления, приняты комплексные и специальные законы.

¹ Конституционное законодательство России / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 1999. С. 262 – 263.

² Пешин Н.Л. Законодательство субъектов РФ о местном самоуправлении // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25 – 27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьяна. – М.: изд-во Московского университета, 1999. С. 204.

Законодательные акты Тюменской области, как отраслевые, так и специальные, в зависимости от круга регулируемых ими общественных отношений в сфере местного самоуправления, можно классифицировать следующим образом:

- законы, закрепляющие систему и статус органов, должностных лиц местного самоуправления;
- законы, регулирующие порядок проведения выборов депутатов представительных органов, глав местного самоуправления, устанавливающие их статус, а также правовой статус муниципальных служащих;
- законы, закрепляющие финансовые и экономические основы местного самоуправления;
- законы, регулирующие территориальное общественное самоуправление;
- законы, регулирующие взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления;
- законы, устанавливающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- законы, закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности населения.

Приведенная система законодательных актов Тюменской области в основном сходна с системами законодательства о местном самоуправлении Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, входящих в состав области. Сравнительный анализ нормативного материала названных субъектов Федерации, образующих сложноустроенный субъект – Тюменскую область, важен не только для сопоставления различных моделей местного самоуправления, изучения практики реализации правовых норм, но и для выработки научных рекомендаций по совершенствованию правового регулирования муниципальных отношений законодательными органами власти как области, так и автономных округов. Тем более что в перспективе не исключен вариант разработки и принятия согласованных законодательных актов, что предусмотрено уставами области и автономных округов.

Унификация отдельных нормативных актов в сфере местного самоуправления, несомненно, будет способствовать реализации Договора между органами государственной власти Тюменской

области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа от 10 апреля 1997 года (пункт 6 статьи 3), гарантирующего возможность развития взаимоотношений органов местного самоуправления, предприятий, организаций в сферах природопользования, недропользования; охраны окружающей среды; функционирования и развития систем и объектов жизнеобеспечения населения; обеспечения населения продовольствием; обеспечения общественной безопасности и в других сферах¹.

Названный Договор одной из приоритетных сфер сотрудничества определяет выработку согласованных нормативных документов по вопросам общеобластного значения. По нашему мнению, к числу таких документов могут быть отнесены законы о финансово-экономических основах взаимодействия муниципальных образований, порядке создания и функционирования союзов, ассоциаций муниципальных образований и т.п. Однако принятие таких согласованных актов – дело будущего. Для этого необходимо уже сейчас сравнить и проанализировать действующие системы законодательства о местном самоуправлении области и автономных округов.

§ 2. Уставы области и автономных округов – основные элементы систем законодательства о местном самоуправлении

Как известно, в любой системе, состоящей из различных элементов, органично взаимодействующих между собой, выделяется основной элемент, определяющий как характеристику остальных элементов системы, так и принципы связи их между собой и с этим основным элементом. Таким элементом системы законодательства о местном самоуправлении является устав субъекта Федерации.

¹ Сборник законов Ямало-Ненецкого автономного округа (с 1995 года по июнь 1998 года). Изд. Гос. Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. – С.-Петербург, 1998. С. 741 – 742.

В уставах Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа вопросы организации и функционирования местного самоуправления закреплены в самом общем виде¹.

Прежде всего перечислены основные начала (принципы) местного самоуправления, а также закреплены формы и органы местного самоуправления, финансово-экономические и правовые основы, гарантии местного самоуправления.

В новой редакции Устава Ямало-Ненецкого автономного округа, принятого 27 декабря 1998 года, более подробно регламентируются вопросы организации местного самоуправления в округе². Указаны не только цели, гарантии местного самоуправления, права граждан Российской Федерации, проживающих на территории округа, на участие в местном самоуправлении, основные выводы местного значения, но и дополнительные вопросы местного значения, решаемые органами местного самоуправления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей (статья 17). В их числе определение порядка и условий посещения районов компактного проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей туристическими группами; проведение научных исследований, археологических раскопок в местах, отнесенных к ритуально-культовым или имеющих определенную культурно-историческую ценность; установление финансовых обязательств на основе договоров между органами местного самоуправления и предприятиями всех форм собственности, осуществляющими разведку и добычу природных ресурсов в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей и на территориях пастбищ, охотничьих угодий, озер и рек, имеющих для них жизненно важное значение; формирование местных фондов

¹ См.: Законы Тюменской области. Том 1. Издание второе, дополненное. – Тюмень. 1999. Ст. 51-57; Сборник законов Ханты-Мансийского автономного округа. 1994-1995. – Изд-во Думы Ханты-Мансийского автономного округа. 1997 г. С. 73 – 79.

² Сборник законов Ямало-Ненецкого автономного округа (сентябрь 1998 – декабрь 1999 года) Том II – Изд-е Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1999. С. 73 – 82.

поддержки малочисленных народов Севера и др.

Кроме того, отличительной особенностью Устава Ямало-Ненецкого автономного округа является установление основ взаимоотношений органов местного самоуправления, Государственной Думы автономного округа и губернатора автономного округа (статья 80). Отдельная статья закрепляет право губернатора образовывать на паритетных началах временные согласительные комиссии для разрешения конфликтов и разногласий между органами местного самоуправления, создавать в этих целях постоянно действующие органы или привлекать к работе соответствующих специалистов. В случае недостижения согласованного решения губернатор автономного округа может обратиться в соответствующий суд для разрешения споров (статья 82).

§ 3. Комплексные законодательные акты, регулирующие организацию местного самоуправления в области и автономных округах

В Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах в развитие норм уставов приняты комплексные законы о местном самоуправлении. Анализ таких законов свидетельствует о том, что большинство норм попросту заимствованы из Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и не развивают соответствующие нормативные установления федерального законодательства. Повторения федеральных норм касаются прежде всего общих положений, организационно-правовых, финансово-экономических основ местного самоуправления. Объясняется такое дублирование, во-первых, желанием быстрее урегулировать на региональном уровне вопросы организации местного самоуправления, а во-вторых, отсутствием опыта функционирования институтов самоуправления, поспешностью при разработке законодательства. Надо сказать, что немало дублирующих норм и в отраслевых законах. Накопление дублирующих норм неоправданно увеличивает объем правовой информации, мешает иерархии нормативных требований, в конечном счете ведет к инфляции регионального законодательства,

самого права¹.

Правда, справедливости ради следует сразу же отметить, что в законах области, автономных округов, принятых впоследствии, эти недостатки в основном были преодолены. В нормативных актах в большей мере была отражена географическая, экономическая, историческая, национальная и социокультурная специфика территорий местного самоуправления. Да и в комплексных законах о местном самоуправлении уже были заложены тенденции, нормы, ведущие к модификации модели организации местного самоуправления, предложенной Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. Так, Законом Тюменской области “О местном самоуправлении” от 29 ноября 1995 года предусмотрено создание муниципальных образований на территориях городов, поселков, сел, сельсоветов, сельских поселений. Организация местного самоуправления по поселенческому принципу предопределила формирование территориальных исполнительных органов государственной власти в районах юга области, обусловила принятие областного закона о разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления.

В Законе Ханты-Мансийского автономного округа от 27 декабря 1995 года № 14-оз “Об общих принципах организации местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе” помимо повторения норм федерального законодательства также содержатся специфические нормативные установления, обусловленные особенностями территорий муниципальных образований – городов и районов округа. Специальная VII глава Закона посвящена такой форме осуществления местного самоуправления коренными малочисленными народами Севера в местах компактного проживания, как национальная община. Дано определение общины как добровольного объединения представителей коренных малочисленных народов Севера, а также

¹ См.: Рахманина Т.Н., Студепикина М.С. Нормотворчество субъектов Российской Федерации // Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж: Издательство Воронежского университета, 1996. С. 42 – 43.

представителей иных этносов, желающих вести традиционный образ жизни, созданного для решения вопросов местного значения, осуществляющего деятельность под свою ответственность. Решение об образовании общины как в местах компактного проживания коренного населения, так и в местах, где оно не составляет численного большинства, принимается местным референдумом. Далее в Уставе Ханты-Мансийского автономного округа содержатся нормы: а) устанавливающие перечень вопросов местного значения, полномочия общины по решению этих вопросов; б) определяющие систему органов общины и их полномочия; в) закрепляющие финансовые основы общины, состав ее собственности. Аналогичные нормы, регулирующие местное самоуправление малочисленных коренных народов Севера, содержатся и в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа "О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе" от 23 декабря 1996 года (статьи 34-48).

В Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах в развитие положений комплексных законов о местном самоуправлении принят ряд специальных законов, регулирующих порядок проведения выборов депутатов представительных органов, глав местного самоуправления, устанавливающих организационно-правовые основы деятельности выборных представительных органов и исполнительных органов местного самоуправления, закрепляющих правовой статус депутатов, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, устанавливающих финансово-экономические основы местного самоуправления, регулирующих взаимоотношения органов государственной власти и местного самоуправления, организацию общественного территориального самоуправления.

§ 4. Законодательство об организации и проведении местных референдумов, выборов депутатов представительных органов, глав местного самоуправления, об определении их статуса

В Тюменской области были приняты специальные законы о местном референдуме, о выборах органов и должностных лиц

местного самоуправления. В Ханты-Мансийском автономном округе приняты законы “О местном референдуме”, “О консультативном опросе жителей муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе”, “О выборах глав местного самоуправления муниципальных образований представительными органами местного самоуправления муниципальных образований из своего состава”, “О выборах глав местного самоуправления муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе населением”, “О выборах депутатов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе”. Аналогичные законы приняты и в Ямало-Ненецком автономном округе.

Обобщив практику реализации законодательства о выборах, изучив опыт других субъектов Федерации по регулированию избирательных отношений, с учетом необходимости систематизации и кодификации разрозненных избирательных норм Тюменская областная Дума впервые в своей практике приняла в октябре 1999 года кодифицированный правовой акт – Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области (далее – Избирательный кодекс), регулирующий все избирательные процедуры и все виды голосования на областном и местном уровнях. Избирательный кодекс состоит из общей и особенной частей. Общая часть содержит разделы “Основные начала организации и проведения выборов” и “Избирательный процесс”.

В девятнадцатой и двадцатой главах особенной части Избирательного кодекса содержатся статьи, посвященные выборам депутатов представительных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления. В частности, отдельные статьи регулируют порядок назначения выборов, процедуры выдвижения кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, на выборные должности местного самоуправления, закрепляют статус кандидатов, устанавливают порядок образования избирательных фондов, определяют порядок установления общих итогов выборов, назначения и проведения повторного голосования, повторных и дополнительных выборов, а также порядок регистрации избранных кандидатов. Так, выдвижение кандидатов в депутаты представительных органов местного

самоуправления согласно статье 89 Избирательного кодекса начинается за 60 дней и заканчивается за 30 дней до дня голосования. В поддержку кандидата должно быть собрано не менее двух процентов подписей избирателей от общего числа избирателей данного избирательного округа. В муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тысяч человек по желанию кандидата сбор подписей в поддержку кандидата может не производиться. В этом случае кандидатов поддерживают на собраниях избирателей по месту жительства, учебы, работы, службы.

С принятием Избирательного кодекса возникла необходимость отмены ранее принятых законов, регулирующих организацию и проведение муниципальных выборов, либо устранения противоречий, возникающих между этими законами и Избирательным кодексом. Так, Законом Тюменской области “О местном самоуправлении” предусматривается два варианта выборов главы муниципального образования: гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава тайным голосованием (статья 23). Избирательный кодекс регулирует лишь порядок избрания главы муниципального образования населением и не предусматривает варианта избрания главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления. Кроме того, Закон “О выборах органов и должностных лиц местного самоуправления в Тюменской области” от 29 ноября 1995 года допускает выборы должностных лиц местного самоуправления на сходах граждан открытым голосованием (статья 2), тогда как Избирательный кодекс такого вида голосования не предусматривает. Устранение указанных и других имеющихся противоречий повысит качество законов, регулирующих муниципальные избирательные отношения.

В Тюменской области, Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах приняты законы о статусе депутата представительного органа местного самоуправления и о статусе главы муниципального образования.

Закон Тюменской области “О статусе главы муниципального

образования в Тюменской области” от 10 июля 1997 года устанавливает общий порядок избрания главы муниципального образования, определяет основания прекращения его полномочий, ограничения, связанные с выполнением им своих полномочий, гарантии его деятельности. Так, названный Закон устанавливает следующие гарантии трудовых прав главы муниципального образования: предоставление ему по окончании полномочий прежней работы по предыдущему месту работы, а при ее отсутствии – другой равноценной работы по предыдущему месту работы или, с его согласия, на другом предприятии, в учреждении, организации; включение срока полномочий главы муниципального образования в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности, а также в стаж, исчисляемый для представления льгот и гарантий (статья 12). Указанный Закон области предоставляет главе муниципального образования и социальные гарантии. Так, глава муниципального образования продолжает получать назначенную ему заработную плату (с учетом индексации) до устройства на новое место работы в течение трех месяцев после освобождения его от должности в случаях:

- а) неизбрания на должность на новый срок полномочий;
- б) при упразднении должности в связи с реорганизацией органов местного самоуправления;
- в) по решению представительного органа местного самоуправления после удовлетворения заявления главы муниципального образования о сложении полномочий, если он проработал в этой должности не менее полутора лет (статья 13).

В Ханты-Мансийском автономном округе приняты также законы об отзыве депутатов представительных органов и глав местного самоуправления. В Законе “О порядке отзыва главы местного самоуправления в Ханты-Мансийском автономном округе” от 8 мая 1998 года основаниями для отзыва являются:

- а) утрата доверия избирателей вследствие невыполнения предвыборной программы, отказ от ведения приема избирателей и рассмотрения их жалоб, другие случаи, предусмотренные уставами муниципальных образований в соответствии с действующим законодательством;

б) совершение проступков, порочащих честь и достоинство главы местного самоуправления, а также совершение проступков, предусмотренных подпунктами 2 - 5, 7, 8 статьи 23 КЗОТ;

в) систематическое, без уважительных причин, невыполнение обязанностей, возложенных на главу местного самоуправления Законом Ханты-Мансийского автономного округа “О статусе главы местного самоуправления муниципального образования Ханты-Мансийского автономного округа”, федеральными и окружными законами, уставом муниципального образования;

г) грубое нарушение главой местного самоуправления Конституции России, федеральных и окружных законов, устава муниципального образования (статья 2);

Наряду с компетенционными законами, устанавливающими правовое положение органов местного самоуправления, депутатов представительных органов, глав местного самоуправления специальными законами Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов регулируются вопросы муниципальной службы.

Так, в Законе Тюменской области “Об основах муниципальной службы в Тюменской области” от 19 декабря 1996 года даны понятия муниципальной службы, муниципальной должности, определены задачи и принципы муниципальной службы, закреплены основы правового статуса муниципального служащего, установлен порядок прохождения муниципальной службы.

В названный Закон Тюменской области, а также в аналогичные законы автономных округов после принятия Федерального закона “Об основах муниципальной службы в Российской Федерации” от 8 января 1998 года были внесены соответствующие изменения.

§ 5. Законодательство об определении территорий муниципальных образований

В правовом регулировании местного самоуправления важную, можно даже сказать определяющую роль играет установление территориальной основы местной власти. Определение порядка, образования, преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ

и наименований относится к компетенции субъектов Федерации. И только в отношении внутригородских муниципальных образований действует специальное правило: все указанные вопросы решаются представительными органами местного самоуправления города самостоятельно в соответствии с уставом города.

В Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах приняты специальные законы, посвященные вопросам образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований.

В Тюменской области эти вопросы включены составной частью в Закон “О местном самоуправлении” (статьи 10, 15) и в Закон “Об административно-территориальном устройстве Тюменской области” от 10 октября 1996 года.

Рассредоточение муниципальных норм по нескольким законодательным актам, вдобавок противоречивость этих норм и весьма существенная пробельность правового регулирования территориальной основы местного самоуправления обуславливают необходимость более подробного и максимально полного регулирования вопросов об образовании, преобразовании, объединении и упразднении муниципальных образований, установлении и изменении их границ единым областным законом. До недавнего времени в действующих законах встречалось немало противоречий, пробелов.

Так, в пункте 1 статьи 2 Закона “Об административно-территориальном устройстве Тюменской области” давалось неточное и противоречивое определение понятия “административно-территориальное устройство”. В нем говорилось о том, что административно-территориальное устройство – это “система взаимосвязанных административно-территориальных образований, муниципальных образований и поселений”. Между тем понятие “административно-территориальное образование” включает в себя термин “поселение”. В свою очередь поселение может быть муниципальным образованием. В связи с этим нами предлагалось использовать в Законе дефиницию административно-территориального устройства области, данную в Уставе Тюменской области, а именно: “Административно-терри-

ториальное устройство области есть деление территории области на определенные части — административно-территориальные образования с целью оптимальной организации государственного управления и местного самоуправления”.

Можно привести еще примеры встречавшихся в законах противоречий. Так, в пункте 4 статьи 2 Закона административно-территориальное образование определялось как “территория, в границах которой исполняют свои полномочия территориальные органы государственной власти Тюменской области”. Известно, что в Тюменской области территориальные органы исполнительной власти (администрации) области (районные администрации) созданы лишь в районах. В городах Тюмени, Ишиме, Тобольске, Ялуторовске, Заводоуковске таких территориальных органов государственной власти нет. Однако это не означает, что названные города не являются административно-территориальными образованиями. Согласно статье 6 Закона они, наряду с районами, входят в состав Тюменской области. Поэтому предлагалось дать следующее определение понятия административно-территориального образования (административно-территориальной единицы): “административно-территориальное образование — часть территории области в фиксированных границах с одним или несколькими населенными пунктами, признанная в установленном законодательством Тюменской области порядке самостоятельной единицей административно-территориального устройства области”.

Эти и ряд других предложений, вынесенных нами, были рассмотрены областной Думой, и 7 февраля 2000 г. в Закон “Об административно-территориальном устройстве Тюменской области” были внесены соответствующие изменения.

Однако, к сожалению, полностью устранить недостатки Закона не удалось. По-прежнему, Законом не регулируются в полном объеме отношения, связанные с созданием объединенных муниципальных образований. В пункте 3 статьи 14 Закона говорится через запятую лишь о том, какие документы следует предоставить в областную Думу для рассмотрения вопросов преобразования (объединения, разъединения) административно-территориальных образований, муниципальных образований и

поселений. В Законе нет четкого разграничения понятий “административно-территориальное образование” и “муниципальное образование”. В целях “разведения” этих понятий и в Уставе области, и в Законе “Об административно-территориальном устройстве Тюменской области” при названии части территории области следовало бы употреблять более привычный для конституционного права термин “административно-территориальная единица”, нежели “административно-территориальное образование”.

Нечеткое формулирование основных понятий в сфере административно-территориального устройства области, смешение понятий из области административно-территориального устройства и местного самоуправления приводит к неадекватному их использованию при решении вопросов административно-территориального устройства области, вносит путаницу в терминологический аппарат законодательства области, усложняет применение законов области.

Для того, чтобы устранить противоречия, более полно и четко регламентировать вопросы территориального устройства местного самоуправления, необходимо системно и своевременно изложить нормативный материал в областном законе о порядке образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований. В литературе высказывалось мнение о наиболее целесообразной структуре такого закона. Предлагается включить в закон главы, посвященные общим положениям; порядку образования, установления границ и наименований муниципальных образований; порядку преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований; учету и регистрации муниципальных образований; переходным и заключительным положениям¹. Принятие такого закона послужит более эффективному решению вопросов территориальной организации местного самоуправления.

¹ См.: Гриценко Е.В., Мадьярова А.В. Региональное законодательство об определении территорий муниципальных образований // Федерализм, региональное управление и местное самоуправление. 1999 – I. Конституционно-правовая реформа и региональное законодательство в РФ. Проблемно-тематический сборник. – М.: ИНИОН РАН. 1999. С. 83.

§ 6. Законодательное закрепление экономической и финансовой основ местного самоуправления

Финансовую основу деятельности местного самоуправления в Тюменской области регулирует ряд специальных законов: “О формировании бюджетов муниципальных образований” от 27 ноября 1997 г., “О порядке предоставления дотаций и субвенций за счет средств областного бюджета бюджетам муниципальных образований” от 27 ноября 1997 г., “О порядке введения платных услуг, оказываемых государственными и муниципальными предприятиями и организациями” от 28 октября 1997 г.

Муниципальные нормы, регулирующие финансовые отношения, содержатся и в комплексных законах “О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тюменской области” от 26 марта 1996 г., “О внебюджетных фондах Тюменской области” от 10 октября 1996 г., “О налоговой системе Тюменской области” от 26 марта 1996 г.

В Законе Тюменской области “О формировании бюджетов муниципальных образований” определены основные направления бюджетной финансовой политики местного самоуправления, принципы формирования бюджетов муниципальных образований, полномочия органов местного самоуправления по формированию местных бюджетов. Законодательно закреплены также основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования, основы бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Аналогичные законы приняты в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах. Помимо упомянутых законов в Ямало-Ненецком автономном округе принят Закон “Об установлении системы государственных минимальных социальных стандартов и нормативов финансовых затрат для формирования окружного бюджета и бюджетов муниципальных образований” от 27 октября 1999 г.

Следует отметить, что в настоящее время на федеральном уровне приняты новые основополагающие законы – Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской

Федерации”, которые оказывают значительное влияние на регулирование финансовой деятельности местного самоуправления. В этой связи требуется внести существенные изменения в законодательство Тюменской области, регулирующее муниципальные бюджетные, финансовые, налоговые отношения.

§ 7. Компетенция органов местного самоуправления

В законах о местном самоуправлении в автономных округах получили развитие положения Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, устанавливающие компетенцию органов местного самоуправления. Законодатели автономных округов подробно перечислили полномочия органов местного самоуправления. Так, в законе Ханты-Мансийского автономного округа закреплены полномочия представительных органов, глав местного самоуправления. Отдельно установлены полномочия администрации муниципального образования в различных областях деятельности. В области планирования, бюджета, финансового учета администрация: разрабатывает проекты местного бюджета, планов и программ социально-экономического развития; исполняет местный бюджет, формирует внебюджетные средства и обеспечивает использование средств этих фондов в соответствии с их целевым направлением; рассматривает предложения о размещении, развитии и специализации коммерческих и некоммерческих организаций и принимает по ним решения; осуществляет регулирование цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий муниципальной собственности; осуществляет и другие полномочия.

Законодательно закреплены конкретные полномочия администрации муниципального образования по управлению муниципальной собственностью; в сфере использования земель и других природных ресурсов, охраны природы; в сфере строительства; в сфере транспорта, дорожного хозяйства и связи; в сфере коммунального, торгового и бытового обслуживания; в сфере социально-культурного обслуживания населения; в сфере соци-

альной защиты и т.д. Например, в сфере обеспечения законности, порядка и безопасности, охраны прав и свобод граждан администрация руководит муниципальной милицией, пожарной охраной, имеет право за счет собственных средств и долевого участия создавать специализированные формирования по охране общественного порядка; осуществляет в случаях стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законодательством меры, связанные со спасением жизни людей, защитой здоровья и прав, охраной собственности, поддержанием порядка, организует проведение противопожарных мероприятий и т.д. (статья 37).

В Законе “О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе” также имеется специальная глава, устанавливающая компетенцию органов местного самоуправления, полномочия муниципальных образований в сфере комплексного социально-экономического развития территории; в сфере рационального использования земель и иных природных ресурсов; в сфере жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства территории; в сфере транспортных перевозок местного значения; в сфере бытового и торгового обслуживания и в ряде других сфер жизнедеятельности (статьи 10, 11).

Таким образом, законодательные органы автономных округов существенно восполнили имеющиеся в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” пробелы по определению компетенционной стороны статуса органов местного самоуправления. В.И. Васильев справедливо отмечает: “органы местного самоуправления не могут сами устанавливать себе полномочия, даже если в общей форме определены предметы их ведения. Это шло бы вразрез с принципами системной организации управленческой деятельности и противоречило бы Федеральному закону “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, в частности статье 8, где говорится, что в уставе муниципального образования устанавливаются вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования, компетенция местного самоуправления и его должностных лиц в

соответствии с законами Российской Федерации и законами субъектов Федерации”¹.

Поэтому заслуживает одобрения закрепление конкретных полномочий органов местного самоуправления в законах субъектов Федерации.

Конкретные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются и отраслевыми законодательными актами. Такими, к примеру, являются законы Тюменской области “О государственной политике в сфере культуры и искусства Тюменской области” от 10 июля 1997 г., “О физической культуре и спорте” от 27 ноября 1997 г., “Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области” от 9 июля 1998 г., “Об организации медицинской помощи населению Тюменской области” и другие.

Наделяя органы местного самоуправления какими-либо полномочиями, органы государственной власти не вправе вторгаться в компетенцию самих органов местного самоуправления. Вместе с тем иногда принимаются нормы, нарушающие принцип самостоятельности органов местного самоуправления. В статье 12 Конституции России указывается, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Из этого вытекает, что создание органов местного самоуправления, формирование кадрового состава этих органов, назначение их руководителей – дело самих органов местного самоуправления и для этого не требуется каких-либо согласований с государственными органами.

Между тем в соответствии с Федеральным законом “Об образовании” назначение руководителей местных органов управления образованием должно согласовываться с государственными органами управления образованием. К сожалению, эта норма воспроизведена и в областном Законе “Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области”. Поскольку эти нормы противоречат Конституции России, они должны быть отменены.

¹ Васильев В.И. Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник. / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1996. С. 123.

Все областные отраслевые законодательные акты, устанавливающие компетенцию органов местного самоуправления, можно разделить на следующие три большие группы:

- 1) устанавливающие полномочия органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития;
- 2) закрепляющие полномочия органов местного самоуправления в сфере социально-культурного развития;
- 3) устанавливающие полномочия в сфере обеспечения законности, общественной безопасности и правопорядка.

Для примера более подробно рассмотрим, как на законодательном уровне субъекта Федерации реализуются вопросы участия органов местного самоуправления в социальной защите населения.

§ 8. Разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления

В утвержденных Указом Президента Российской Федерации “Основных положениях государственной политики в сфере развития местного самоуправления в Российской Федерации” одной из наиболее острых проблем становления местного самоуправления названо отсутствие четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти (федеральными и субъектов Российской Федерации) и органами местного самоуправления¹.

Данная проблема, также как и вопрос о разграничении предметов ведения субъектов Федерации и муниципальных образований, имеет самое непосредственное отношение к реализации конституционного принципа разделения властей.

По нашему мнению, конституционное законодательство Российской Федерации предполагает первичное разделение власти по следующим уровням и формам: 1) непосредственное выражение власти народом; 2) осуществление власти через органы государст-

¹ Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации // Российская газета, 1999, 21 октября.

венной власти; 3) осуществление власти народа через органы местного самоуправления¹. Однако такое разделение власти народа не исключает, а скорее, наоборот, предполагает тесное взаимодействие, взаимовлияние государственных и местных органов власти. Свидетельством этому выступает реальное пересечение полномочий, причем на практике наибольшее число конкурирующих полномочий органов власти встречается по предметам совместного ведения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Потребности законодательного регулирования взаимодействия двух форм народовластия в Тюменской области стали настолько очевидными, что еще в 1997 году по заказу Тюменской областной Думы нами был разработан проект областного Закона “О принципах разграничения полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти области и муниципальными образованиями”. Принятие данного Закона было предопределено особенностями территориальной организации местного самоуправления на юге области, где муниципальные образования созданы по поселенческому принципу. Местное самоуправление в поселках, сельсоветах, городах сочетается с государственным управлением в административно-территориальных единицах – районах, в которых функционируют районные администрации в качестве территориальных структурных подразделений администрации области.

Исходя из природы местного самоуправления как одной из форм публичной власти, тесно взаимодействующей с государственными органами, разработчики Закона определили понятие “предметы совместного ведения органов государственной власти области и муниципальных образований” как сферы общественных отношений и деятельности органов государственной власти и муниципальных образований по осуществлению ими функций субъекта Российской Федерации, местного самоуправления, находящиеся в компетенции как областных органов государственной власти, так и муници-

¹ Подробнее см.: Чеботарев Г.Н. Принципы разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. – Тюмень: Изд-во Тюменского госуниверситета, 1997. С. 88 – 91.

пальных образований, правовое регулирование по которым осуществляется органами государственной власти области, органами местного самоуправления или непосредственно населением.

Определение региональным Законом предметов совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований первоначально вызвало возражение Минюста Российской Федерации. В соответствии с заключением, подготовленным специалистами Минюста РФ, действие Закона было временно приостановлено областной Думой до разрешения возникшего спора. Впоследствии Закон все же был повторно принят и действует в настоящее время. Против, якобы, неправомерного включения в региональный закон понятия “предметы совместного ведения” приводились следующие аргументы:

1. В Конституции России, федеральном законодательстве нет такого понятия, как “предметы совместного ведения органов государственной власти и муниципальных образований”;

2. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а значит, у них не может быть совпадающих предметов ведения;

3. Федеральное законодательство уже разграничило предметы ведения и полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, следовательно, необходимость в таком разграничении на региональном уровне отсутствует.

Действительно, в Конституции России, как и в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления” не встречается термин “предметы совместного ведения”. Однако это вовсе не означает, что в практической деятельности органов государственной власти, субъектов Федерации и муниципальных образований нет сфер общественных отношений, правовое регулирование которых осуществляется и органами государственной власти, и органами местного самоуправления.

Практика деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления подтверждает реальное существование предметов совместного ведения, что нашло свое отражение в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации. Так, согласно Концепции реформы

жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 28 апреля 1997 г. № 425 (абзац 2 раздела II), контроль за наличием и соблюдением условий договоров между собственниками объектов жилищно-коммунального хозяйства, производителями и потребителями услуг, а также надзор за состоянием государственного, муниципального и частного жилищных фондов, за выполнением обязательных технологических процессов, обеспечивающих экологическую безопасность населения, могут осуществляться как органами местного самоуправления, так и органами государственной жилищной инспекции субъекта Федерации.

Еще один пример: в пункте 3 постановления Правительства Российской Федерации “О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг” от 27 июля 1996 года указывается, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны “осуществить необходимые организационные меры, обеспечивающие предоставление льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг”¹.

Пункт 2 статьи 23 Устава Тюменской области устанавливает возможность объединения на договорной основе областных финансовых ресурсов с финансовыми ресурсами местного самоуправления с целью совместного финансирования региональных программ и проектов.

Уставом области (пункт 4 статьи 41) закреплены полномочия администрации области по обеспечению законности, охране общественного порядка. Аналогичные полномочия предоставлены Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” (подпункт 8 пункта 2 статьи 6) муниципальным образованиям.

Таким образом, налицо фактическое закрепление в законодательстве предметов ведения, хотя и без соответствующего

¹ СЗ РФ, 1996, № 32, Ст. 3936.

терминологического обозначения. Следует сказать, что и в научной литературе получает признание факт наличия сфер совместного ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Отмечается в частности, что невозможно проведение жесткой границы между вопросами местного значения и государственными полномочиями. Всегда будут оставаться общественные отношения в пограничной зоне, а значит, органы государства и органы местного самоуправления обречены на тесное взаимодействие на принципах взаимозаменяемости и взаимодополняемости¹.

Определение понятия предметов совместного ведения, закрепление способов выявления и определения предметов совместного ведения в законодательных актах субъекта Федерации не противоречат Конституции России и федеральному законодательству. Относительная самостоятельность и организационная обособленность органов местного самоуправления не препятствует муниципальным образованиям решать на местном уровне задачи, схожие с государственными, в тесном взаимодействии с органами государственной власти. Но при этом необходимо четко разграничивать полномочия, чтобы избежать их дублирования, пересечения. Да и сам процесс разграничения полномочий по предметам совместного ведения, закрепленный областным законом, носит добровольный характер, конкретные полномочия закрепляются за сторонами согласно договорам между органами государственной власти и местного самоуправления по взаимному согласию и на условиях, определенных договором. Договорное регулирование отношений, как справедливо отмечает И.А. Умнова, следует осуществлять только по предметам совместного ведения².

Вопросы, находящиеся в исключительном ведении Российской Федерации или субъектов Федерации, а равно как и в их совмест-

¹ Васильев В.И. Федеральное законодательство и компетенция органов местного самоуправления // Законы области как субъекта Российской Федерации: Сборник / Под ред. Ю.А. Тихомирова. – Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1996. С.125.

² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М.: Дело, 1998. С. 175.

ном ведении, не могут быть предметом договоров по разграничению полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Здесь может быть использована другая форма взаимоотношений – наделение органов местного самоуправления законами Российской Федерации или ее субъектов отдельными государственными полномочиями.

§ 9. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

По своей природе органы местного самоуправления являются институтом публичной власти, выполняют ряд важнейших государственных функций. Согласно Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления законами могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Для этого необходимо на федеральном уровне установить порядок наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями, обеспечения их выполнения финансовыми и материальными ресурсами. До настоящего времени так и не принят Государственной Думой Российской Федерации закон, регулирующий эти вопросы, хотя в плане законопроектных работ Комитета по самоуправлению Государственной Думы он стоял.

Не дожидаясь урегулирования порядка наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями на федеральном уровне, законодательные органы власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов приняли свои законы. На их основе Тюменская областная Дума приняла Закон “О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере использования лесов” от 27 октября 1998 года. Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа приняла законы: “О предоставлении права органам местного самоуправления по установлению дополнительных льгот по уплате государственной пошлины” от 1 октября 1997 г., “О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по совершению нотариальных действий” от 1 октября 1997 г., “О наделении органов местного самоуправления полномочиями по

производству государственной регистрации актов гражданского состояния” от 25 марта 1998 г, “О наделении органов местного самоуправления полномочиями по государственной регистрации юридических лиц и субъектов предпринимательской деятельности” от 25 марта 1998 г., “О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию и руководству учреждениями государственной службы медико-социальной экспертизы” от 15 апреля 1999 г., “О наделении органов местного самоуправления полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов) и торговых надбавок в Ямало-Ненецком автономном округе” от 5 октября 1999 г.

Такого рода активность законодателей автономного округа в наделении органов местного самоуправления важнейшими государственными полномочиями объясняется, во-первых, созданием и функционированием в округе таких крупных муниципальных образований, как города Салехард, Новый Уренгой, Надым и Надымский район, Ноябрьск, Муравленко и др., а также районных муниципальных образований, в которых данные функции выполнялись органами государственной власти; во-вторых, отсутствием на территориях городов и районов территориальных органов государственной власти округа, значительной удаленностью муниципальных образований от г. Салехарда, где расположены окружные органы государственной власти; в-третьих, необходимостью оперативно осуществлять государственные функции в местах проживания населения округа.

Так, согласно принятому закону органы местного самоуправления муниципальных образований автономного округа наделены полномочиями по государственному регулированию цен (тарифов) на перевозки пассажиров и багажа всеми видами общественного транспорта в городском и пригородном сообщении (кроме железнодорожного транспорта), на ритуальные услуги, а также полномочиями по установлению торговых надбавок на продукцию и товары, реализуемые в Ямало-Ненецком автономном округе, с ограниченными сроками завоза грузов; на продукты детского питания (включая пищевые концентраты). Закон установил, что государственное регулирование цен осуществляют уполномоченные должностные лица органов местного самоуправления

в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. “О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)” и постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 1995 г. “О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)”.

Наделение органов местного самоуправления небольших сельских муниципальных образований значительным объемом отдельных государственных полномочий вряд ли целесообразно. Может произойти диффузия власти, распыление финансовых средств областного бюджета. А вот городским и особенно сельским объединенным районным муниципальным образованиям передача отдельных государственных полномочий оправдана, а зачастую просто необходима. Так, после создания (на основе референдума) объединенного муниципального образования Уватский район Тюменской области такое перераспределение полномочий между государственными органами и районными органами местного самоуправления стало актуальной задачей. Представительным органом муниципального образования Уватский район внесен в областную Думу разработанный нами проект закона о наделении органов местного самоуправления объединенного муниципального образования рядом государственных полномочий.

Авторами законопроекта предлагается, в частности, наделить главу Уватского объединенного муниципального образования, структурные подразделения администрации района государственными полномочиями в сфере владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, расположенными на территории района; в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; в сфере охраны здоровья и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения; в сфере труда и социальной защиты населения; в сфере архивного дела; в сфере физической культуры и спорта; в сфере образования и других сферах общественных отношений. Так, в сфере образования предлагается наделить органы местного самоуправления полномочиями по определению и установлению порядка создания, финансирования, реорганизации и ликвидации государственных и муниципальных образовательных учреждений

в районе; созданию, реорганизации и ликвидации государственных образовательных учреждений областного подчинения на территории района; назначению и освобождению руководителей государственных образовательных учреждений по согласованию с государственными органами управления образованием области; организации подготовки, переподготовки и повышению квалификации педагогических кадров; управлению областной собственностью, используемой в системе образования района, и др.

Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, четкое разграничение компетенции между государственными и местными органами власти послужит укреплению как государственной, так и муниципальной власти, совершенствованию форм их сотрудничества в интересах населения регионов.

§ 10. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления по законодательству Тюменской области

Во многих законах области содержатся бланкетные нормы, отсылающие по вопросам ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления к другим нормативным актам. Такая законодательная практика ^ипредопределена^{на} необходимостью принятия специального нормативного акта области, в котором были бы определены в систематизированном виде нормы, устанавливающие основания, виды ответственности органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, а также порядок их привлечения к ответственности за неисполнение законов. Закон “Об ответственности за неисполнение законов Тюменской области” был принят областной Думой 23 апреля 1999 г. Согласно названному Закону основаниями ответственности органов и выборных должностных лиц местного самоуправления являются:

- а) нарушение ими Устава области, областных законов;
- б) неисполнение переданных им законами области отдельных государственных полномочий, обеспеченных областными органами государственной власти материальными и финансовыми ресурсами.

Наряду с установлением дисциплинарной, административной и материальной ответственности за нарушение органами и выборными должностными лицами местного самоуправления законов области Закон предусматривает государственно-правовую (конституционную) ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – прекращение полномочий органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Для наступления данного вида ответственности необходимо, во-первых, чтобы нарушения Устава и законов области были установлены судом. Обратиться в суд в целях установления нарушений могут областная Дума, Губернатор области, иные органы государственной власти и органы местного самоуправления, общественные и религиозные объединения, предприятия, учреждения, организации, а также граждане. Во-вторых, после установления судом нарушений Устава и законов области областная Дума может обратиться в суд за заключением о признании несоответствия деятельности органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления Уставу и законам области. И в-третьих, основанием для рассмотрения областной Думой вопроса о прекращении полномочий соответствующего органа местного самоуправления, выборного должностного лица является заключение суда о признании несоответствия деятельности этого органа, выборного должностного лица Уставу и законам области.

§ 11. Законодательство, регулирующее общественное самоуправление

Понятие территориального общественного самоуправления как формы участия населения в местном самоуправлении введено статьей 27 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Исходя из этого, под общественным территориальным самоуправлением в Законе Тюменской области “О местном самоуправлении” понимается добровольная организация граждан по месту жительства на части территории муниципального образования для самостоятельного и под свою ответственность осущест-

вления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление и его органы, являясь важнейшей частью системы местного самоуправления, выступают как самостоятельная обособленная подсистема. Оно как бы подпитывает самоуправленческие начала организации и деятельности как представительных, так и исполнительных органов местного самоуправления, является той общественной сферой, в которой рождаются гражданская инициатива, непосредственно реализуются начинания, решаются повседневные житейские проблемы населения самоуправляющихся территорий.

В соответствии с законодательством Тюменской области, Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов территориальное общественное самоуправление может осуществляться на территории микрорайона, жилищного комплекса, села, поселка, улицы, квартала, многоквартирного дома с прилегающими участками земли, а также на территории, на которой проживают и ведут традиционную хозяйственную деятельность коренные малочисленные народы Севера, этнические общности. Соответственно на данных территориях могут создаваться органы территориального общественного самоуправления: советы (комитеты) микрорайонов, жилых комплексов, поселков; квартальные, уличные, дворовые, домовые советы (комитеты); советы старейшин, общины и т.п. Так, жители Белоярского сельского округа Приуральского района Ямало-Ненецкого автономного округа образовали выборный орган – Совет территориального общественного самоуправления в Белоярском сельском округе. Подобные советы созданы во многих поселениях Крайнего Севера.

Для того, чтобы органы территориального общественного самоуправления получили статус юридического лица, они должны быть зарегистрированы. Однако порядок государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления до сих пор не определен ни федеральным законодательством, ни законами субъектов Федерации. Так, в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа “О территориальном общественном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном

округе” содержится правовая норма, устанавливающая, что государственная регистрация осуществляется органами юстиции в порядке, определяемом законом. В то же время, ни данный Закон, ни Закон Ямало-Ненецкого автономного округа “О местном самоуправлении в Ямало-Ненецком автономном округе” не определяют порядок регистрации органов территориального общественного самоуправления.

Учитывая пробелы в действующем законодательстве, инициативная группа поселка Белоярский, согласно Федеральному закону “Об общественных объединениях”, решила учредить орган общественной самодеятельности населения Белоярского сельского округа и зарегистрировать его в управлении юстиции Ямало-Ненецкого автономного округа. Цель принятия такого решения – обеспечить организационно-правовые предпосылки для эффективного функционирования системы территориального общественного самоуправления. И действительно, в Федеральном законе “Об общественных объединениях” среди перечисленных организационно-правовых форм названа такая, как орган общественной самодеятельности. Однако какое отношение эта форма общественного объединения имеет к территориальному общественному самоуправлению? Нет ли здесь подмены одного общественного элемента местного самоуправления другим, не включенным формально-юридически в систему местного самоуправления?

Понятие “орган общественной самодеятельности” давно утвердилось в юридической науке¹ и, на наш взгляд, может быть применимо как определение вида и формы общественного объединения и по отношению к органу территориального общественного самоуправления. В этом случае последний можно рассматривать как один из подвидов органов общественной самодеятельности².

¹ См.: Прохоров В.Г., Кашпо В.С. Органы территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления. // Государство и право, 1992, № 7, с. 47.

² Чеботарев Г.Н. Развитие конституционных основ местного самоуправления в Российской Федерации. – Тюмень, 1995. С. 80-81; Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник. – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 1997. С. 268.

Если орган общественной самодеятельности представляет собой согласно Федеральному закону вид общественных объединений и образует самостоятельную организационно-правовую форму, то орган территориального общественного самоуправления – понятие родовое, он не является (по крайней мере согласно действующему федеральному и региональному законодательству) самостоятельной организационно-правовой формой, а подпадает под действие правовых норм, регулирующих порядок создания, деятельности, государственной регистрации органов общественной самодеятельности.

Такой подход к определению природы органов территориального общественного самоуправления не бесспорен, хотя вызван он необходимостью на практике решить проблемы с государственной регистрацией органов территориального общественного самоуправления.

В условиях, с одной стороны, пробельности, а с другой – противоречивости федерального и регионального законодательства, в целях создания максимально благоприятных организационно-правовых предпосылок для организации и деятельности территориального общественного самоуправления, государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления, отнесение последних к разновидности органов общественной самодеятельности представляет собой в нынешних условиях наиболее оптимальный вариант “стыковки” положений федеральных законов “Об общественных объединениях” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в части определения правового статуса органа территориального общественного самоуправления (в Законе “Об общественных объединениях” вообще не упоминается об органах территориального общественного самоуправления, а в Законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” вводится понятие органа территориального общественного самоуправления без отнесения его к одной из организационно-правовых форм общественных объединений). Для того, чтобы определить более четко статус органа территориального общественного самоуправления, можно в федеральном законо-

дательстве определить орган территориального общественного самоуправления в качестве одного из подвидов органа общественной самодеятельности.

Другого мнения придерживается С.А. Авакьян. Он отмечает, что ранее действительно существовало два вида органов общественной самодеятельности – территориальные и при учреждениях. Согласно новой концепции Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” территориальные общественные формирования стали частью местного самоуправления, а под органами общественной самодеятельности следует понимать “только структуры при учреждениях – библиотечные советы, родительские комитеты школ, советы при поликлиниках и т.д. В основе таких формирований – общий социально-культурный интерес, и они поэтому включаются в предмет Закона “Об общественных объединениях”¹.

Действительно, если рассматривать территориальное общественное самоуправление как неотъемлемый элемент системы местного самоуправления, то, соответственно, и органы территориального общественного самоуправления могут быть определены как специфический самостоятельный вид общественных объединений. Но в этом случае необходимо внести изменения в Федеральный закон “Об общественных объединениях”, дополнив перечень организационно-правовых форм общественных объединений еще одной – орган территориального общественного самоуправления. И тогда в специальном федеральном законе урегулировать все отношения, связанные с определением статуса органов территориального общественного самоуправления и условиями их деятельности. Такой проект федерального закона “Об органах территориального общественного самоуправления” был внесен группой депутатов Государственной Думы еще в 1996 году. В пояснительной записке к данному законопроекту авторами предлагалось ввести понятие местного общественного

¹ Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. – М., 1996. С. 89.

объединения и отнести к таковым органы территориального общественного самоуправления¹. Это позволило бы устранить имеющиеся коллизии норм федеральных законов “Об общественных объединениях” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Можно и не дожидаясь принятия специального федерального закона, в региональном законодательстве установить статус органов территориального общественного самоуправления, порядок их государственной регистрации. Такое право законодательного регулирования порядка организации и осуществления территориального общественного самоуправления предоставлено субъектам Российской Федерации статьей 27 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Кроме того, законами субъектов Российской Федерации полномочия по государственной регистрации органов территориального общественного самоуправления могут быть переданы органам местного самоуправления.

Особенно важное значение приобретает организация территориального общественного самоуправления в вахтовых поселках, в которых не созданы органы местной власти, но могут быть сформированы органы территориального общественного самоуправления. Вахтовые поселки, согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа – полевые поселки, городки, а также другие помещения, специально оборудованные под жилые, где проживает вахтовый персонал в период пребывания на объекте (участке)². Вахтовый поселок представляет собой комплекс жилых, культурно-бытовых, санитарных и хозяйственных зданий и сооружений, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности работников, работающих вахтовым методом, в период их отдыха на вахте, а также обслуживания техники, автотранспорта, хранения запасов

¹ Щугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник. – М.: Дело, 1999. С. 148 - 149.

² См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа “О вахтовом методе организации работ на территории Ханты-Мансийского автономного округа” // Сборник законов Ханты-Мансийского автономного округа № 4, январь-июнь 1998 г.

товарно-материальных ценностей. Такие поселки не являются административно-территориальными единицами, муниципальными образованиями, а следовательно, в них не созданы органы местной власти. Создаются вахтовые поселки на основании проектов, разработанных и утвержденных работодателем по согласованию с государственными органами санитарного и пожарного надзора, государственными органами по охране окружающей среды. Несмотря на обязанность работодателей обеспечить содержание поселков, организацию питания, отдыха и досуга, медицинского, торгово-бытового и культурного обслуживания, в вахтовых поселках нередко возникают проблемы, связанные с нормальным функционированием систем жизнеобеспечения, соблюдением внутреннего распорядка. К решению данных проблем как раз и могли бы подключаться создаваемые в поселках органы территориального общественного самоуправления. Более того, органам общественного самоуправления могли бы передаваться некоторые полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых находятся вахтовые поселки. Это позволило бы общественным советам (комитетам) поселков получить дополнительные права по решению поселковых дел, заинтересованнее участвовать в удовлетворении потребностей вахтовиков.

Таким образом, создание системы органов территориального общественного самоуправления послужит важнейшим каналом привлечения населения к местному самоуправлению, решению задач по комплексному социально-экономическому развитию территорий.