**1. Понятие местного самоуправления**

**1.1 Административно-территориальное деление государственной территории и территориальный коллектив населения**

Территория любого государства (кроме «карликовых государств» — Науру, Тувалу и др., где на мелких островах проживают иногда лишь 7—10 тыс. человек) разделена на административные единицы. Они учитываются при создании местного самоуправления. Нередко муниципальные образования создаются в границах административно-территориальных единиц. Однако независимо от того, совпадают или нет территориально эти явления, административно-территориальная единица и муниципальное образование — разные правовые понятия, и управляются они по-разному. Население административно-территориальной единицы может управляться только *назначенными* сверху представителями государства (чиновниками общей компетенции — губернаторами, префектами, начальниками районов и др.). Например, округ в Москве — это административно-территориальная единица, возглавляемая *назначенным* префектом. Основой муниципального образования является определенная социально-территориальная общность людей — *территориальный коллектив* населения, он сам создает свои *выборные* органы, местное самоуправление. Создаваемые в пределах округа районы в Москве — это территориальные коллективы, они *выбирают* свои органы управления.

В административно-территориальных единицах зарубежных стран (например, Франция) часто бывает также сочетание назначенного сверху чиновника общей компетенции, который осуществляет государственные полномочия, и выборных органов местного самоуправления (советов и др.), которые решают задачи местного значения. При таком сочетании административно-территориальные единицы рассматриваются тоже как территориальные коллективы. Наконец, как говорилось, на местах (в крупных городах, единицах регионального — районного и выше звена) есть отделения, отделы министерств (внутренних дел, юстиции и др.), которые выполняют задачи отраслевого государственного управления. Существование таких отделов не изменяет статуса территориального коллектива, где существует местное самоуправление.

Концепция местного самоуправления исходит из того, что существуют разные виды публичной власти. Государственная власть РФ распространяется на всю территорию государства и даже вне ее (на подвижную территорию, например, военные корабли в открытом море), государственная власть субъекта РФ — на его территорию. Местное самоуправление имеет локальный характер, оно автономно в пределах каждого муниципального образования в рамках его полномочий. Это — власть коллектива населения в пределах определенной территории и в пределах полномочий, установленных конституцией и законом, *публичная негосударственная власть.* Она осуществляется гражданами непосредственно путем применения институтов прямой демократии (выборы, референдум и др.) и через избираемые органы (советы, мэры и др.).

Муниципальное образование. Территориальный коллектив существует и действует в рамках *муниципального образования.* В России муниципальное образование (и соответственно — местное самоуправление) создается, как правило, в рамках административно-территориальных единиц (такая единица получает статус муниципального образования).

Муниципальными образованиями в России могут быть: 1) отдельные поселения (города, станицы, поселки и др.); 2) территории, в границах которых может находиться несколько небольших городов или других населенных пунктов (районы или уезды, объединяющие деревни, хутора и т.д.), сельские округа (сельсоветы) и др.; 3) части отдельного поселения (например, городской район в крупном городе, имеющем внутригородское районное деление). Все эти единицы являются муниципальными образованиями, если в них имеется муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления.

В состав муниципальных образований могут входить мелкие поселения, не являющиеся муниципальными образованиями. В них не создаются коллегиальные выборные органы, но может быть избран староста или обязанности старосты поручаются депутату муниципального совета, избранному от данного поселения.

Местное самоуправление и местное управление. Местное самоуправление — это один из видов управления определенными (установленными законом) общественными делами локального сообщества людей. Оно представляет собой самостоятельную и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения. Местное самоуправление организуется, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций. Оно автономно: его органы не входят в систему органов государственной власти и не подчинены иерархически друг другу (в отличие, например, от системы Советов в странах тоталитарного социализма).

Вместе с тем автономия местного самоуправления имеет и не может не иметь относительный характер. Во-первых, местное самоуправление существует и действует в системе общих связей и отношений по управлению обществом в рамках данного государства. Как часть целого, оно в соответствии с принципами теории систем и синергетики не может не подчиняться общесистемным качествам. Во-вторых, юридические принципы организации и деятельности местного самоуправления устанавливаются государственной властью, принятыми ее органами законами. В-третьих, материальные основы местного самоуправления во многом (часто — в определяющей степени) зависят от государства. Основную часть необходимых органам местного самоуправления финансовых средств они получают от государства и в Германии, и в Японии, и в России. В-четвертых, избранные главы местного самоуправления (мэры, бургомистры и др.) в зарубежных странах обычно утверждаются в качестве представителей государственной власти на местах. В этом качестве они выполняют некоторые общегосударственные функции (например, нотариальное удостоверение по определенным вопросам) и несут ответственность за это перед органами государства. В России этот вопрос решен иначе: местным органам могут быть переданы с их согласия некоторые функции государственных органов, и за их выполнение они тоже несут ответственность перед государством. Наконец, если не юридическая, то фактическая иерархия существует и между звеньями (и, следовательно, органами) местного самоуправления, когда одни из них территориально входят в другие (так бывает в России, когда муниципальными образованиями являются и районы, и расположенные на их территории небольшие города или поселки).

Местное самоуправление — власть не только территориально ограниченная, но ограниченная и по кругу полномочий. Ее органы вправе решать вопросы местного значения в соответствии с законом. В унитарном государстве — это закон, принятый его парламентом. В федеративных государствах (включая Россию) такие законы принимаются субъектами Федерации (местное самоуправление — это сфера ведения субъектов), но сами принципы устанавливаются Федерацией. В более узком смысле местное самоуправление можно разделить на собственно самоуправление и собственно управление, т.е. администрирование. Органами самоуправления в этом смысле будут лишь

непосредственно избираемые гражданами органы и должностные лица (совет, мэр и др.)- Органы муниципального управления (администрирования) — это исполнительные органы, назначенные органами самоуправления должностные лица (в том числе муниципальные служащие — управленцы).

**1.2 Общественная и государственная теории местного самоуправления**

Существует несколько различных взглядов на суть местного управления. Традиционными оппонентами являются сторонники двух крупных теорий — общественной и государственной. Первая больше исходит из должного, вторая лучше учитывает сущее.

Общественная теория местного самоуправления возникла в связи с борьбой против королевского абсолютизма и засилием чиновников. Сначала в городах, а затем в сельских поселениях и других административно-территориальных единицах население отстояло право создавать свои выборные органы, которые управляли местными делами. Первоначально это оформлялось хартиями, даруемыми монархами городам. Затем территориальные коллективы стали принимать свои уставы, став муниципальными образованиями наряду с городами. Муниципальные образования имеют свой бюджет, свою собственность, содержат за свой счет подчиненных им служащих (муниципальная служба). Что же касается вопросов государственного значения, то общественная теория исходила из того, что их решают назначенные государственные служащие, не подчиненные местному самоуправлению. Такие служащие, согласно этой теории, не должны назначаться в единицы, признанные общинами (ими первоначально признавались только городские поселения). В настоящее время, однако, некоторые прежние небольшие города разрослись в огромные мегаполисы (например, Нью-Йорк в США), но теоретически они остаются общинами. Должностные лица общей компетенции сюда не назначаются, но в городах обычно создаются делегатуры министерств (отделы, управления и др.), о которых говорилось выше. Они выполняют общегосударственные полномочия по вопросам своего ведения. Впоследствии местное самоуправление было создано и в более крупных территориальных единицах (районное, областное звенья) как отдельная от государственных органов система управления. На уровне городов (кроме Москвы и Санкт-Петербурга, которые являются субъектами Федерации) и районов местное самоуправление действует и в России. Поскольку его органы не входят в систему органов государственной власти, сторонники общественной теории в России отстаивают общественную природу местного самоуправления.

Государственная теория местного самоуправления исходит из того, что местное самоуправление в конечном счете — часть целостного управления обществом. Основы местного самоуправления (принципы организации, полномочия и др.) определяются законом. Поэтому сторонники этой теории считают, что местное самоуправление — продолжение государственной власти, а органы и должностные лица местного самоуправления — «агенты».государственной власти на местах. Обе теории имеют свои достоинства и недостатки. Первая отстаивает демократические начала местного самоуправления, вторая отражает фактическую зависимость органов местного самоуправления от государства, контроль за деятельностью местного самоуправления (правда, только с точки зрения соблюдения законности) со стороны назначенных на места государственных чиновников общей компетенции (префектов и др.), имеющихся в ряде стран (не во всех). Она учитывает также создание на местах управлений и отделов министерств (не во всех территориальных единицах). Юридически управленческие органы местного самоуправления (исполнительные органы, их отделы), должностные лица не подчинены управлениям и отделам министерств на местах, но с ними согласовываются некоторые мероприятия (организация муниципальной полиции, противопожарная охрана и др.).

Чиновники министерских делегатур могут проверять соответствующие отделы местного самоуправления по определенным вопросам (финансы и др.) и составлять акты проверки. Они могут также давать советы отраслевым органам местного самоуправления.

Таким образом, управление на местах сочетает и общественные, и государственные элементы, последние имеются и в местном самоуправлении. Видимо, нужна разработка общественно-государственной теории, но прежде всего — разработка концепции особой публичной власти местного самоуправления.

**1.3 Естественные и искусственные административно-территориальные единицы**

Во многих зарубежных странах принято различать естественные и искусственные административно-территориальные единицы и, как следствие, естественные и искусственные территориальные коллективы. С этим делением связана организация муниципального управления и государственного управления на местах. В России в настоящее время такие различия не имеют выхода на практику, но если будет проводиться реформа местного самоуправления и государственного управления на местах, их следует учитывать.

Естественные территориальные единицы — это поселения, города, где люди исторически осели для совместной жизни (обычно возле источников воды, на территориях, отделенных от вражеских набегов труднопроходимой местностью). Они *выбирали* для управления общественными делами вождей, старейшин, советы, собирали сходы. Впоследствии такие единицы получили обобщенное название общин, *общинного звена* территориального деления государства. В общинах всегда есть выборные органы местного самоуправления и нет назначенных государством чиновников общей компетенции.

Искусственные административно-территориальные единицы создаются сверху, актами государства (субъектов федерации в федеративных государствах). Так возникали воеводства, губернии, районы и т.д. Они получили название *регионального* звена. В такие звенья государство для управления *назначало* своих представителей (воеводы, губернаторы и др.). В настоящее время также в региональном звене, в отличие от общинного, не обязательно существование выборных органов самоуправления. Они могут быть, а могут и не быть.

Проблема различения единиц общинного и регионального звена имеет принципиальное значение. Совет Европы, куда входит и Россия, в 1985 г. принял Европейскую хартию о местном самоуправлении. В ней речь идет, по существу, об общинном звене. В 1997 г. он подготовил проект Европейской хартии о региональном самоуправлении, где в отличие от Хартии 1985 г. зафиксированы несколько иные требования к региональному самоуправлению (в том числе создание при назначенном управляющем коллегиальных представительных органов хотя бы с совещательными полномочиями). В России это различие не всегда понимается правильно, иногда считают, что понятие «регион» относится к субъектам Федерации. На деле под региональным самоуправлением имеются в виду единицы выше общин (области, губернии, округа, районы и др.), но не автономные образования и не субъекты Федерации.

**2. Основы местного самоуправления**

**2.1 Правовые основы**

Будучи властью особого рода, местное самоуправление опирается на определенные основы: правовую, территориальную и финансово-экономическую.

Правовое регулирование местного самоуправления в России относится к предметам ведения субъектов Федерации. К совместному ведению Федерации и субъектов РФ относится лишь установление общих принципов системы местного самоуправления (п. «и» ст. 72 Конституции РФ). В соответствии с этим Федерация вправе издавать законы об общих принципах местного самоуправления и делает это. Детально местное самоуправление регулируется законами субъектов РФ и уставами самих муниципальных образований.

Правовое регулирование не ограничивается принципами. Правовая основа местного самоуправления — это совокупность различных нормативных правовых актов и отдельных правовых норм, регулирующих вопросы местного самоуправления. В состав правовой основы местного самоуправления в России входят прежде всего некоторые международно-правовые нормы, содержащиеся в *актах международного права.* Это общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, ратифицированные государством. Россия ратифицировала многие такие договоры, присоединившись к ним. Важнейшим из них для местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. В ней содержится ряд положений, воспринятых российским законодательством: признание местного самоуправления одной из важнейших основ демократического общества; запрет на ограничение компетенции органов местного самоуправления не иначе как на основе закона; изменение территориальных границ местного самоуправления только на основе консультации с населением или путем референдума; право на судебную защиту местного самоуправления; право органов местного самоуправления объединяться с другими органами местного самоуправления и вступать в Международную ассоциацию органов местного самоуправления и др.

В состав правовой основы местного самоуправления в России входят также положения, содержащиеся в других правовых актах. Это — *Конституция РФ* (ст. 12, гл. 8 и др.); *основные законы* (конституции, уставы) субъектов РФ; *рамочные федеральные законы* (об общих принципах организации местного самоуправления, 1995 г.); *федеральные законы,* издаваемые в развитие рамочных законов и регулирующие основы отдельных сторон местного управления на федеральном уровне (о финансовых основах местного самоуправления, 1997 г., об основах муниципальной службы, 1998 г. и др.); *указы Президента РФ* (например, об утверждении основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления, 1999 г.); *постановления Правительства РФ* (например, в федеральном реестре муниципальных образований, 1998 г.); *постановления Конституционного Суда РФ* (Суд указывал, например, что субъекты Федерации не вправе подменять местные органы самоуправления путем создания местных органов государственной власти субъекта Федерации); *законы субъектов Федерации* о местном самоуправлении (такие законы или законы с подобным названием приняты во всех субъектах РФ); *уставы муниципальных образований;* некоторые другие правовые акты конкретного муниципального образования.

В состав правовой основы местного самоуправления могут входить положения федеральных правовых актов и актов субъектов РФ, которые в целом относятся к другим областям регулирования, но включают те или иные нормы, затрагивающие вопросы местного самоуправления (например, законы об образовании, о библиотечном деле, о порядке приватизации государственного и муниципального имущества, о недрах и др.).

Особое место среди источников муниципального права занимают *уставы муниципальных образований* и Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. Устав — это учредительный документ муниципального образования, имеющий для данного образования всеобъемлющий характер, являющийся основой муниципального нормотворчества и характеризующийся особым (усложненным) порядком принятия и изменения.

Устав является основным актом, регулирующим вопросы местного управления в рамках отдельно взятого муниципального образования. Он принимается либо представительным органом (советом и др.), либо на местном референдуме. В соответствии с законами субъектов РФ в уставе муниципального образования должны быть отражены: границы и состав территории; вопросы местного значения, относящиеся к ведению муниципального образования; порядок участия местного населения в решении этих вопросов; структура и порядок формирования органов местного самоуправления и его должностных лиц; наименования выборных органов и должностных лиц; срок их полномочий; виды, порядок принятия и вступления в силу нормативно-правовых актов органов местного самоуправления; гарантии прав, основания и виды ответственности органов и должностных лиц (отзыв, выражение недоверия, досрочное прекращение полномочий и др.); вопросы муниципальной службы; порядок владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; особенности организации местного самоуправления в районах с компактным проживанием этнических групп, казачества и др. с учетом исторических и иных традиций.

Уставы муниципальных образований подлежат государственной регистрации, но органами субъектов РФ. В Омской области регистрацию осуществляет законодательное собрание области, в Приморском крае — управление юстиции края, в Самарской области — представительные органы городов и районов, в состав которых входят муниципальные образования.

Кроме уставов в состав правовой основы конкретного муниципального образования входят нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления. К их числу могут относиться *регламенты* работы местных представительных органов, *решения* представительных органов местного самоуправления (например, об установлении местных налогов и сборов), *положения* о территориальном общественном самоуправлении внутри муниципальных образований.

*Европейская хартия местного самоуправления* — международный документ, но она в 1998 г. ратифицирована Россией (утверждена для себя) и таким образом стала в России источником внутреннего права.

При регулировании полномочий органов муниципальных образований используется *принцип субсидиарности.* В применении к разграничению предметов ведения государства (РФ) и государственных образований (субъектов РФ), с одной стороны, и муниципальных образований — с другой, он означает: вопросы, которые можно решать на низшем уровне, не следует передавать на верхний уровень; муниципальным органам передаются задачи, с которыми не могут справиться объединения граждан путем использования самоорганизации, других форм непосредственной демократии. Есть и иные толкования принципа субсидиарности. Они имеют свои особенности, например, в конституционном и международном праве, когда акцент делается на содействии, поддержке при решении общих задач, если только такому содействию не препятствует Конституция и не возражает та ветвь власти, которой содействие оказывается.

Территориальная основа местного самоуправления. Местное самоуправление осуществляется на территории, где постоянно проживает население (там, где существуют лишь временные вахтовые посты, невозможно организовать местное самоуправление). Территориальная основа местного самоуправления — это его территориальная организация. Она включает понятие территории, на которой создается местное самоуправление, ее состав, порядок создания, преобразования, объединения и упразднения муниципального образования.

В России используются три территориальные модели: одноуровневая, двухуровневая и трехуровневая, а также смешанная система муниципальных и немуниципальных территориальных образований. При *одноуровневом* варианте муниципальными образованиями являются районы субъекта РФ или отдельные города, выделенные из районного подчинения и не имеющие внутренних внутригородских районов. Входящие в состав районов сельские и иные поселения (деревни, поселки), а также части города не являются муниципальными образованиями (не имеют собственности, своего бюджета, выборных органов) и на своей территории могут создавать только территориальное общественное самоуправление. Такой вариант пригоден для небольших субъектов РФ, где городское население немногочисленно, но он встречается и в иных субъектах РФ (Тульская область и др.).

*Двухуровневая* территориальная модель местного самоуправления применяется там, где и районы, и находящиеся в их составе сельские административные единицы, небольшие города являются муниципальными образованиями (Алтайский край, Калужская область). Эта модель применяется также в крупных городах, где есть внутригородские районы. В этом случае и город, и его районы могут являться муниципальными образованиями. При двухуровневой системе объекты муниципальной собственности и источники доходов разграничиваются либо законом субъекта Федерации, либо уставом города, в составе которого находятся районные муниципальные образования.

*Трехуровневая* система муниципальных образований создается тогда, когда в состав района, являющегося муниципальным образованием, входит менее крупное муниципальное образование (например, сельский округ), а в составе последнего есть поселки или села, в свою очередь являющиеся муниципальными образованиями. В конечном счете решение вопроса создавать в данной территориальной единице (например, в поселке) муниципальное образование или нет, решают сами жители. Практически это возможно лишь там, где есть небольшие, но экономически развитые поселения, которые имеют собственные источники доходов, что позволяет им формировать местный бюджет. Такая ситуация существует, например, в Воронежской области, Ставропольском крае. Эта система возможна и в крупных городах с внутригородскими районами, когда последние делятся на микрорайоны или другие территориальные единицы (разграниченные, например, пространственными факторами). В этом случае все три звена могут являться муниципальными образованиями.

*Смешанная* территориальная система имеет три варианта. При первом варианте в районах и крупных городах действуют только органы государственной власти, назначенные органами государственной власти субъекта Федерации. Местное самоуправление в таких субъектах РФ осуществляется только на общинном уровне — в небольших городах, сельских поселениях, группе деревень. Так обстоит дело в Башкортостане, Татарстане, Новосибирской области. Второй вариант применяется тогда, когда на общинном уровне есть только органы местного самоуправления, а в районах — параллельно функционируют и органы государственной власти (назначенные сверху или избранные населением) и органы местного самоуправления, избранные населением. Третий вариант — местное самоуправление действует только в районах и крупных городах, где есть для этого необходимые финансовые средства (Иркутская область, Красноярский край и др.).

При любой модели организации территории муниципальных образований иногда в них выделяются особые территории (кварталы и иные территории в городах, деревни в сельских муниципальных образованиях и др.) с общественным самоуправлением. Их органы не являются органами муниципального самоуправления, не обладают властными полномочиями.

В России существуют более 40 тыс. муниципальных образований, имеющих разную организацию. Министерство внутренних дел ведет их реестр.

В последние годы главным образом из-за недостатка средств местное самоуправление в селах, поселках (Якутия, Курская, Рязанская, Тамбовская области и др.) ликвидируется, создаются более крупные образования для местного самоуправления (округа в Самарской области и др.).

Вопросы территориального устройства муниципального образования (создание, изменение границ, упразднение и др.) должны решаться при обязательном учете мнения его населения. Мнение населения может быть решающим (при проведении решающего референдума) или консультативным (например, при консультативном референдуме или при проведении местных опросов, при обсуждении вопроса на собраниях жителей и т.д.). Порядок осуществления таких изменений регулируется либо законами субъектов Федерации о местном самоуправлении (например, закон Свердловской области), либо специальными законами по вопросу об изменении границ муниципальных образований (например, закон Удмуртской Республики об учете мнения населения при установлении и изменении границ муниципальных образований). На практике изменения границ муниципальных образований, в том числе в связи с передачей населенных пунктов из одной области в другую, проводились в России много раз.

**2.2 Объединения муниципальных образований**

Муниципальные образования могут создавать объединения в форме ассоциаций или союзов. Они создаются в целях наиболее эффективного осуществления муниципальной деятельности для решения вопросов местного значения, для координации действий по решению общих задач. Полномочия органов местного самоуправления таким союзам передаваться не могут, непосредственно местным самоуправлением ассоциации и союзы не занимаются, они не обладают политической властью от имени местного территориального коллектива населения. Ассоциации и союзы имеют статус некоммерческих организаций, т.е. это своего рода общественные объединения. Они подлежат регистрации (как и другие некоммерческие объединения) теми или иными органами Министерства по налогам и сборам (в зависимости от уровня ассоциации, создается она в пределах одного субъекта РФ или выходит за эти пределы).

В России действуют несколько видов объединений муниципальных образований: *общероссийские* (Союз российских городов, объединяющий крупные города, Союз малых городов и др.); Их участниками являются муниципальные образования различных субъектов РФ, в том числе не граничащих друг с другом; *региональные —* объединения муниципальных образований некоторых географических районов страны, представляющих определенное географическое и хозяйственное единство (ассоциация городов Юга России, ассоциация городов Крайнего Севера и Заполярья); ассоциации и союзы муниципальных образований в пределах *субъекта Федерации* (например, ассоциация местного самоуправления в Республике Карелия).

**2.3 Финансово-экономические основы местного самоуправления**

Для того чтобы осуществлять свои полномочия, органы местного самоуправления должны иметь материальные и финансовые средства. Это финансово-экономическая основа местного самоуправления. Ее составляют муниципальная собственность (например, хлебопекарня), местные финансы (муниципальный бюджет), иная собственность, а также имущество, служащее для удовлетворения местных потребностей (например, природные ресурсы, находящиеся в федеральной государственной собственности или государственной собственности субъектов Федерации, но используемые для удовлетворения потребностей муниципального образования), имущество, находящееся в государственной собственности, но переданное в управление органам местного самоуправления (например, служебные здания).

Главной составной частью финансово-экономической основы муниципального самоуправления является *муниципальная собственность.* Это публичная собственность населения территориального коллектива каждого отдельного муниципального образования. От имени населения управляют и распоряжаются этой собственностью (в том числе продают ее) те органы муниципального образования, которые имеют соответствующие полномочия (обычно — представительный орган или глава администрации). До 1991 г. муниципальной собственности в России не было. Ее формирование началось после принятия Закона РСФСР 1991 г. о местном самоуправлении и постановления о разграничении собственности: федеральной, субъектов РФ и муниципальной. Из государственной собственности Федерации (из ведения министерств) в муниципальную собственность были переданы по особому списку определенные категории объектов, заложившие ее основу (жилой и нежилой фонд, ремонтно-строительные предприятия, обслуживающие жилой и нежилой фонд, объекты городского пассажирского транспорта, благоустройства и др.). Из государственной собственности субъектов РФ в муниципальную собственность также были переданы многие другие объекты (предприятия розничной торговли, питания, многие учреждения здравоохранения, образования и т.д.). Позже передавались и некоторые другие объекты.

В настоящее время муниципальная собственность формируется главным образом путем следующих способов: передача отдельных объектов федеральной собственности и собственности субъектов Федерации в муниципальную; путем приобретения имущества на основе гражданско-правовых сделок (покупка, обмен, дарение); взимание налогов и иных обязательных платежей в местные бюджеты (образуемые таким образом средства становятся муниципальной собственностью); при получении продукции и других доходов от муниципальных предприятий, учреждений в сфере услуг и т.д.

Порядок приобретения и отчуждения муниципальной собственности определяют муниципальные органы (в соответствии с законодательством субъектов Федерации). Они ведут реестр (учет) муниципальной собственности, вправе создавать, реорганизовывать и ликвидировать муниципальные предприятия и учреждения, передавать имущество некоммерческим объединениям в собственность или в управление (например, в аренду), осуществлять приватизацию муниципальной собственности (в том числе продажу на аукционах имущества и акций муниципальных предприятий). Муниципальные органы контролируют эффективность использования и сохранность муниципальной собственности.

В состав муниципальной собственности могут входить государственные и муниципальные ценные бумаги (акции, облигации, жилищные сертификаты и др.). Операции с ценными бумагами органы муниципального самоуправления производят только через уполномоченные банки или через муниципальную кредитную организацию. Доходы от этого обязательно зачисляются в местный бюджет.

Кроме своей собственности в состав муниципального имущества входит находящееся в государственной собственности (Федерации и ее субъектов) и безвозмездно *переданное в управление* органам муниципального образования (например, служебные здания). Это бывает также, когда муниципальным органам передаются некоторые государственные полномочия (имеются в виду прежде всего государственные полномочия субъекта РФ). В этом случае территориальный коллектив не становится собственником, его органы лишь управляют государственной собственностью.

Передача имущества возможна лишь после принятия субъектом РФ соответствующего закона о передаче полномочий. Затем органы муниципального образования готовят перечень объектов, необходимых им для выполнения переданных полномочий, согласовывают этот список с органом управления имуществом субъекта Федерации. Последний согласовывает этот перечень с органами муниципального образования и направляет в администрацию субъекта Федерации для издания правового акта о перечне объектов, передаваемых в безвозмездное пользование органам муниципального образования. После издания такого акта орган по управлению имуществом субъекта РФ заключает с органом муниципального образования договор о безвозмездной передаче на условиях пользования объектов по согласованному списку. За органом по управлению имуществом субъекта РФ сохраняется право контроля за тем, как это имущество используется органом муниципального образования.

Другая разновидность муниципального имущества — собственность Федерации или субъекта РФ, которая служит *удовлетворению потребностей населения муниципального образования* (при передаче имущества для выполнения некоторых функций государственных органов преследуются иные цели). Пользование тдким имуществом может быть и почти всегда бывает возмездным, но при физическом использовании доли собственности эта доля становится собственностью муниципального образования. Чаще всего это имеет место при использовании определенных недр, лесов, растительного, животного мира и т.д. Пример: на участке земли, принадлежащей субъекту Федерации, расположен песчаный карьер. Песок — собственность субъекта РФ, но муниципальное образование за плату вывозит его, для того чтобы посыпать тротуары во время гололеда. Муниципальные органы пользуются этой долей песка как собственностью.

В состав финансовой основы местного самоуправления входят денежные средства, другие платежные средства, ценные бумаги и т.д., находящиеся в распоряжении органов муниципального образования. Каждое муниципальное образование принимает свой местный (муниципальный) бюджет, состоящий из доходной и расходной частей. Наиболее весомую часть доходов составляют *налоговые доходы* (в том числе отчисления от налогов субъектов РФ), а среди налоговых доходов — местные налоги и сборы. Они не могут быть установлены произвольно, а определяются Налоговым кодексом РФ, который предусматривает следующие местные *налоги и сборы:* земельный налог; налог на имущество физических лиц; налог на рекламу; налог на наследование и дарение; местные лицензионные сборы (плата за выдачу лицензий); сбор с владельцев собак; платежи за парковку автомашин, за пользование спортивными сооружениями, коммунальным транспортом и др. Кроме того, в бюджет муниципального образования идут собственные *неналоговые* доходы: доходы от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, от сдачи имущества в аренду, от платных услуг, которые оказывают органы муниципального образования (например, за выдачу определенных документов — государственная пошлина). Определенную часть неналоговых поступлений в местный бюджет составляют штрафы, налагаемые в соответствии с КоАП (за загрязнение окружающей среды, нарушение правил торговли и уличного движения и др.).

Во всех странах мира доходы органов местного самоуправления недостаточны для покрытия их расходов (в США эти доходы составляют около 65% всех расходов, в Канаде — 50, в Японии — 40% и т.д.). В России местные источники покрывают не более 20—25% расходов, а во многих сельских районах, как свидетельствуют публикации в прессе, значительно меньше. Кроме того, в России муниципальные бюджеты несут значительную долю расходов по обслуживанию жилищно-коммунального хозяйства. Поэтому в России, как и в других странах, значительная часть расходов (в России — основная) покрывается за счет доходов государства и субъектов федераций (в федеративных государствах). Закрепляется *определенная доля отчислений* в бюджеты муниципальных образований от государственных (федеральных и субъектов РФ) налогов и сборов, в первую очередь от подоходного налога, а также на прибыль предприятий и добавленную стоимость. Эти так называемые регулируемые доходы составляют вторую часть доходов муниципального бюджета. Размер отчислений устанавливается в процентах от тех средств, которые предназначены для федерального бюджета и бюджетов субъектов Федерации. Это делается только законами (по отношению к доле федеральных налогов — федеральным законом, по отношению к налогам субъектов — законом субъекта) либо ежегодно (на 1 год), либо на долговременной основе (не менее трех лет). Конкретные нормативы отчислений от регулирующих доходов определяются для' каждого муниципального образования отдельно, в этом случае — законами субъектов Федерации.

Третий элемент доходной части местного бюджета — доли федеральных и так называемых региональных (субъектов Федерации) налогов, которые непосредственно, при уплате налогоплательщиками, сразу идут в местный бюджет. При заполнении платежных документов это разделение указывается. Это — часть подоходного налога с физических лиц, часть налога на прибыль организаций и т.д. В отличие от регулирующих налогов, эти доли закреплены за местными бюджетами не на временной основе (годовой или более долговременной), а постоянно.

Доходы муниципальных бюджетов почти всегда включают *финансовую помощь,* получаемую органами местного самоуправления от государственной власти (федерации или ее субъектов, от тех и других). Такая финансовая помощь оказывается из средств специального *фонда поддержки муниципальных образований.* Фонд создается за счет средств государственного бюджета и других поступлений как федеральный, и в каждом субъекте РФ он является частью соответствующих бюджетов (федерального и субъектов РФ). Фонд создается за счет отчислений от федеральных налогов и налогов, поступающих в бюджет субъектов Федерации. Распределение средств фонда осуществляется между муниципальными образованиями с учетом численности их населения, размеров территории, доли в населении детей различного возраста, пенсионеров, уровня жизни людей (дохода на душу населения) и других параметров. С учетом этих данных создается определенная процентная (или иная) формула для каждого муниципального образования. Фонд выдает дотации, субвенции и субсидии. *Дотации* — средства, которые предоставляются на безвозмездной (без процентов) и безвозвратной основе (их не нужно отдавать, это не займы, а «подарки»). Дотации выделяются обычно слабым в финансовом отношении муниципальным образованиям, когда их собственные доходы малы. Дотации могут расходоваться органами местного самоуправления по собственному усмотрению.

*Субвенции* выделяются муниципальным образованиям тоже на безвозмездной и безвозвратной основе из федерального бюджета или бюджета субъекта Федерации, но в отличие от дотаций для использования в конкретных целях и в установленный срок. В случае неиспользования в установленных целях и в срок эти средства подлежат возвращению. Чаще всего они выделяются для развития инфраструктуры муниципального образования (например, для строительства небольшого моста или создания местной телефонной связи), для ликвидации стихийных бедствий и т.д. *Субсидии* — средства, предоставляемые местным бюджетам сверху на условиях долевого финансирования целевых расходов (например, часть средств для строительства местной больницы).

Наконец, неналоговые доходы бюджетов муниципального образования могут состоять из перечислений от добровольных взносов и пожертвований граждан, предприятий, учреждений (иногда на цели, для которых создается внебюджетный фонд, например, для поддержки малолетних детей, мелкого предпринимательства); штрафов за загрязнение окружающей среды, порчу памятников истории и культуры, принадлежащих муниципальным образованиям, — словом, это дополнительные средства, которые не могли быть учтены при принятии бюджета (они могли быть, а могли и не быть).

Часть таких доходов могут составлять так называемые *целевые* (ранее — *внебюджетные) фонды.* Правда, Бюджетный кодекс РФ, вступивший в силу с 1 января 2000 г;, не предусматривает возможности образования внебюджетных фондов, обезличенное их существование приводило к злоупотреблениям в расходовании этих средств. Теперь представительными органами местного самоуправления создаются как целевые фонды для обеспечения отдельных программ (образования, помощь инвалидам и т.д.). Бюджетный кодекс не исключает расходов для обеспечения программно-целевого подхода при решении местных задач.

Расходная часть бюджетов муниципальных образований определяется их представительными органами (сельским сходом муниципального образования) при составлении местных бюджетов. Эти деньги расходуются на решение вопросов местного значения (строительство и ремонт необходимых объектов, местных дорог и т.д.), на инвестиции и расширение производства, для проведения местных выборов и референдумов, выплаты процентов и погашения долга по займам, капиталовложений в муниципальные и иные предприятия, страхования муниципальных объектов, муниципальных служащих, гражданской ответственности и предпринимательского риска, для выдачи дотаций малообеспеченным семьям и др.

Расходование целевых средств нередко происходит в форме *муниципального заказа* для выполнения определенных программ. Исполнитель (поставщик, подрядчик и др.) обычно выбирается по конкурсу. Заключается договор на выполнение работ, услуг. Расходование средств осуществляется тем органом местного самоуправления, который предусмотрен для этой цели уставом муниципального образования. Муниципальные органы имеют право контроля за ходом выполнения заказа.