Захаров Александр Камоевич. Правовой статус городского округа как вида муниципального образования: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Захаров Александр Камоевич;[Место защиты: Белгородский государственный национальный исследова-тельский университет].- Краснодар, 2014.- 181 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава I. Общая характеристика правового статуса городского округа**

1.1. Городской округ в системе муниципальных образований и его правовой статус

1.2. Историческое развитие правового статуса городского округа (городского самоуправления )

**Глава II. Установление правового статуса городского округа и проблемы его реализации**

2.1. Нормативно-правовая регламентация статуса городского округа

2.2. Властеотношения и вопросы местного значения в городском округе

2.3. Территориальная организация городского округа 99

2.4. Особенности формирования и деятельности органов местного самоуправления городского округа по реализации статусных полномочий

Заключение 143

Список использованной литературы

## Историческое развитие правового статуса городского округа (городского самоуправления

Между тем, в России пока не принимается адекватных мер по координации развития городов, в результате чего необходимые преобразования в этой сфере наталкиваются на препятствия, о которых ниже речь пойдет более подробно. Озабоченность по этому поводу еще в 2002 г. нашла отражение в Послании Президента России Федеральному Собранию, где, в частности, указывалось, что в течение длительного времени не уделялось должного внимания вопросам местного самоуправления, что негативно влияло на уровень жизни в российских городах2.

Кроме того, в муниципально-правовой литературе встречается позиция, суть которой заключается в том, что крупные города не должны иметь статуса муниципалитета, то есть права на местное самоуправление. Так, по мнению Н.В. Постового, местное самоуправление должно определяться, прежде всего, жителями «небольших муниципальных образований (подчеркнуто нами – авт.) самостоятельно»3.

Здесь подразумевается, что применительно к большим муниципальным образованиям, а город относится именно к таковым, структура органов местного самоуправления будет определяться не самостоятельно. Такая позиция в момент издания учебника, где она была отражена (в контексте комментария ст. 131 Конституции России), не нашла широкой поддержки. Однако спустя несколько лет идея о лишении крупных городов права на местное самоуправление в части формирования исполнительных органов (в масштабе всего города в целом) была реанимирована, причем, не в теоретическом, а в сугубо практическом смысле в течение 2006 г. и начале 2007 г. Ряд государственных деятелей, депутатов, политологов довольно активно предлагали узаконить это предложение, и даже в Государственную думу ФС РФ был внесен соответствующий законопроект. Так, по мнению руководства одной из республик в составе России, «введение новой системы наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации максимально приблизило нас к цели по выстраиванию «властной вертикали» сверху донизу. В этой связи мы и сегодня убеждены: было бы правильно перенести принципы построения вертикали исполнительных органов госвласти до уровня местного самоуправления». Такой подход обосновывался из следующих основных соображений: «сохранения контроля над общественными процессами на всех уровнях путем внедрения в систему управления республикой того, что сейчас принято называть «вертикалью власти»; обеспечения эффективного взаимодействия органов госвласти и местного самоуправления; недопущения противостояния («перетягивания каната») между ними; достижения максимально эффективной организации системы управления для полного удовлетворения запросов и потребностей насе-ления»1.

3 апреля 2006 г. в совете Госдумы был рассмотрен проект поправок в два федеральных закона, которые позволяли бы губернаторам регионов брать на себя часть функций мэров городов, забирая контроль над объектами ЖКХ и инфраструктуры. Проект поправок разрешал регионам «временно осуществлять отдельные полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов, являющихся административными центрами субъ-1 Коков В. Реформа исполнительной власти в Кабардино-Балкарии // Российская Федерация сегодня. 2005. № 16. С. 21-23 ектов РФ, в целях обеспечения единства их систем жизнеобеспечения, коммуникаций и иной инфраструктуры». У органов местного самоуправления городских округов можно было бы отобрать до десяти важнейших полномочий, включая организацию тепло-, газо-, электро- и водоснабжения, вывоз и утилизацию бытовых отходов, строительство и содержание автодорог и мостов, транспортные услуги, установление правил землепользования. Определять сроки «временного» изъятия полномочий и детальные основания для подобных санкций должны были сами регионы своими законами1. По словам тогдашнего главы думского комитета по вопросам местного самоуправления В.Мокрого, «органам госвласти регионов дается право участвовать в решении наиболее острых проблем, возникающих в крупных городах … Мы не говорим, что это обязанность. Но в случае ухудшения качества предоставляемых населению услуг органы госвласти должны нести такую же ответственность, как местное самоуправление. Это вопрос компетентности, правильности расходования средств. Местное самоуправление должно своей работой подтверждать свою дееспособность»2.

Как представляется, доводы, приведенные выше и аналогичные им, недостаточно убедительны, поскольку все указанные задачи, которые сторонники отмены самоуправления в городах считают невозможным выполнять в рамках действующей системы органов местной власти, можно решать посредством рычагов местного самоуправления, найдя нужный баланс между полномочиями органов государственной и муниципальной власти. Против ликвидации местного самоуправления в городах выступила общественность и, в частности, Общественная палата, а также большинство мэров крупных городов. Так, председатель комиссии по местному самоуправлению Общественной палаты В. Глазычев категорически не поддерживает предложения о прямом или опосредованном (с согласия местного совета) назначении мэров крупных городов губернаторами. По мнению главы комиссии, эти инициативы противо-1 Кремль подарит губернаторам власть над мэрами в обход Конституции // NEWSru.com [сайт]. – Москва, 2006. – 4 апр. – Режим доступа: http://www.newsru.com/russia/04apr2006/mayor.html. 2 Там же. речат Конституции и несут в себе угрозу в процессе развития в России основам гражданского общества. А факты некомпетентности отдельных мэров или их вовлеченности в коррупцию свидетельствуют лишь о «слабости городских собраний и контрольных органов» и «не могут являться основанием для отвержения конституционного принципа обособленности местного самоуправления от управления государственного». Он полагает также, что «в части утверждения обязательности выборов глав крупных и крупнейших городов федеральный закон должен быть защищен от каких-либо посягательств»1. Аналогичного мнения придерживается А.Анисимов, который, в частности, пишет: «Россия ранее неоднократно переживала подобную децентрализацию местной власти. Правда, такие эксперименты никогда не шли на пользу самим городам и горожанам. Пройдет несколько избирательных циклов, политическая конъюнктура изменится, но не получится ли так, что всем нам еще очень долго придется ощущать на себе последствия таких инициатив»2.

Под давлением общественности, а также с учетом позиций ряда политических партий (например, лидер «Справедливой России» С.М. Миронов решительно выступил против предложения о назначении мэров крупных городов) законопроект из Госдумы был отозван, и дискуссия на эту тему приутихла (остается открытым вопрос – надолго ли?). Мы также полагаем, что предложение расчленить крупные города на несколько частей, в которых допустить местное самоуправление, а в целом по городу – нет, не только не конструктивно, но и противоречит стратегии реформирования системы местного самоуправления.

## Властеотношения и вопросы местного значения в городском округе

Перечень вопросов формуляра не был исчерпывающим – предписывалось, «ничего не тая», указывать и все иные обстоятельства, которые в городе «особливо случаются». Как видно, проводилась полноценная ревизия состояния городов в масштабе всей страны. Обращает на себя внимание, что требовалось представлять информацию о том, какая часть доходов в городах идет на общие нужды, и это при том, что доля отчислений (налогов) не была определена. Что касается органов городского управления, то вопросник не требовал каких-либо сведений по этому поводу. Вместе с тем, в приложении к Регламенту (Уставу) главного магистрата прикладывался текст присяги, которую должны были давать бургомистр, ратман, городовой староста и бур-гер. Все они должны были поклясться, что будут верно служить царю, будучи «верным, добрым и послушным рабом и подданным» и при этом оберегать «самодержавство, силу и власть» императора так, что если потребуется, то «не щадить в том живота своего».

Такой подход вполне вписывался в абсолютистский режим, который установился в России. Поэтому о местном самоуправлении, в данном случае в городах, можно говорить весьма условно – даже избираемые должностные лица должны были служить и давать отчет не городскому сообществу, а «императорскому величеству». Да и в целом анализ компетенции магистрата показывает, что он должен был исполнять распоряжения центрального правительства, доводить до сведения посадских все распоряжения сверху, касающиеся города и обывателей, осуществлять контроль за исполнением этих распоряжений и иных решений. Как видно, магистрат находился над горожанами, а не выражал их интересы. Хотя, вместе с тем, города обладали некоторыми правами в части собственного благоустройства (ремонт общественных зданий, прокладка дорог и т.д.).

В организационном плане Главный магистрат классифицировал города на несколько разрядов. В частности, в первый разряд включали все большие города (Петербург, Москва, Казань, Новгород, Ярославль) численностью от 2000 дворов; во второй разряд включались города от 1000 до 1500 дворов; в третий разряд – 500-1000 дворов, в четвертый разряд – 250-500 дворов; в пятый разряд – все остальные (глава пятая Регламента Главного магистрата), то есть наблюдается применение количественного критерия. Регламент Главного магистрата предусматривал и иное деление посада, взяв за основу социальный признак, закрепив верховенство посадской верхушки. В частности, горожане разделялись на две категории («регулярные», «нерегулярные»). Первые, в свою очередь, разделялись на две гильдии: а) банкиров, купцов, докторов и т.д.; б) мелких торговцев и ремесленников. А живущие по найму относились к «подлым людям», которые, все же, признавались горожанами1. Как видно, даже формирование городских органов контролировалось Главным магистратом. Если в Европе магистраты имели определенную автономию, то в петровской России они являлись, по сути, общими правительственными органами, а не органами городского самоуправления.

Существенные изменения в развитии городов, включая систему городского управления (самоуправления), произошли при Екатерине II, причем в литературе эти изменения признаются настолько принципиальными, что именуются даже «революцией», поскольку вместо прежних структур были образованы

Кокорев Д.А. Указ. работа. С. 46-47. принципиально новые1. Вместе с тем, нужно оговориться, что в рассматриваемом контексте изменения либерального толка стали проявляться только в последней четверти ХVIII в. Так, по Городовому положению 1785 г.2 была расширена и подробно регламентирована деятельность органов городского самоуправления, в частности, представители городских сословий, отвечавших возрастному и имущественному цензу, получили для себя право выбирать органы городского самоуправления. Как отмечает Н.И. Захарова, несмотря на недостатки городского управления в то время, «нельзя не отметить в нем «всесословности» активного избирательного права»3. Данное обстоятельство в литературе оценивается позитивно4, и мы не можем с ним не согласиться.

В этом смысле нужно отметить появление нового понятия – «общества градского». Вместе с тем, это «общество» состояло лишь из представителей сословий, имевших активное избирательное право, то есть малую часть населения городов, поэтому «градское общество» тех лет, разумеется, не сопоставимо с городским сообществом настоящего времени. Так, в собрании «градского общества» право голоса, равно как и право избирать в городские должности имели только лица не моложе 25 лет и обладавшие капиталом, с которого проценты были не ниже 50 руб. В целом при Екатерине II самоуправление городов имело незначительное значение как институт самоуправления общественными делами.

## Территориальная организация городского округа

На наш взгляд, к выполнению такого рода мероприятий большинство городских округов еще не готово, прежде всего, в силу отсутствия соответствующей материально-технической базы и надлежащим образом подготовленных специалистов. Причем к числу данных вопросов следует добавить и «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа». Дело в том, что муниципальные образования не имеют необходимых ресурсов для реализации данного вопроса местного значения, в результате могут создаваться и создаются трагические ситуации. Так, всероссийский резонанс получил случай с пожаром в станице Камышеватской Ейского района Краснодарского края, когда в охваченном огнем Доме престарелых погибло 60 человек1, и при этом тушить его на местном уровне было некому и нечем. В городских округах ситуация обстоит не лучше, и тот факт, что в городах подобное не происходит, объясняется тем, что сами подразделения пожарной охраны находятся именно в городах, в то время как в станицах стационарных пожарных депо, как правило, нет. Так, до ст. Камышеватской пожарные машины ехали как раз из города Ейска, и ехали очень долго, что было одной из причин тяжелых последствий.

Между тем, согласно ст. 16 ФЗ «О пожарной безопасности»2, противопожарное дело возлагается в первую очередь на федеральные структуры. В частности, к полномочиям федеральных органов государственной власти в области пожарной безопасности относятся: разработка и осуществление государственной политики, в том числе принятие правовых актов по пожарной безопасности; разработка, организация выполнения и финансирование федеральных целевых программ; участие в разработке технических регламентов, национальных стандартов, норм, правил пожарной безопасности и других нормативных документов по пожарной безопасности, в том числе регламен-1 Ненашев Ю. До пожарных далеко // Российская газета. 2007. 21 марта.

Май. тирующих порядок и организацию тушения пожаров и проведение аварийно-спасательных работ; создание, реорганизацию и ликвидацию органов управления, подразделений пожарной охраны; организацию государственного пожарного надзора; осуществление тушения пожаров в населенных пунктах и др. Что касается действий муниципальных образований по реализации нового для них вопроса местного значения, требующего немалых финансовых затрат, то они оказались к этому не готовы.

В муниципально-правовой литературе по этому поводу справедливо отмечается, что предметы ведения местного самоуправления, сформулированные в Федеральном законе о местном самоуправлении 2003 г., оказываются аналогичными как для госорганов (федеральных и региональных), так и органов местного самоуправления1. При таком положении, как отмечает О.В. Новиченко, сохраняется возможность для возложения на местное самоуправление несвойственных ему функций или, напротив, для отказа органов местного самоуправления от выполнения мероприятий в рамках вопроса местного значения. При этом правовая норма, устанавливающая, что перечень вопросов местного значения изменяется только путем внесения изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. (ч. 1 ст. 18), остается декларативной и недействующей2.

В этом смысле представляется не отвечающей реальности ситуация, когда попытки органов госвласти субъектов Российской Федерации каким-то образом выйти из «противопожарного тупика» пресекаются, по сути, на корню, причем формально на законной основе. Характерным в этой связи является решение Верховного суда Российской Федерации3. Как представляется, в силу отмеченных выше причин, на городские округа пока еще рано возлагать обязанности по пожарной безопасности – это должно быть прерогативой государственных органов, которые должны управлять соответствующей профилактической работой, в том числе обязывать предприятия и организации принимать необходимые противопожарные меры. При этом органы местного самоуправления не остаются в стороне: при необходимости они должны по распоряжению органов противопожарной безопасности предоставлять необходимые ресурсы и оказывать содействие. Следует добавить, что формулировка данного вопроса местного значения, а именно «обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах городского округа», ущербна еще и потому, что, если строго ей следовать, то городской округ не обязан принимать первичные меры на смежной с ним прилегающей территории муниципального района, где возникнет пожар, хотя возможностей у городского округа несравненно больше, чем у района, и такое бездействие при пожаре у соседей, конечно же, трудно себе представить, и тем более, если горят леса, что в последние годы весьма актуально для России, особенно, для восточных ее регионов.

Именно в таком направлении, на наш взгляд, необходимо вносить изменения в законы. Что касается Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., то указанный п. 10 ч. 1 ст. 16 предлагается изложить в следующей редакции: «содействие государственным органам пожарной безопасности в ликвидации последствий пожаров».

## Особенности формирования и деятельности органов местного самоуправления городского округа по реализации статусных полномочий

Принципиальным, на наш взгляд, является второе основание, поскольку здесь могут иметь влияние факторы, достаточно далекие от принципа народовластия на местном уровне. Это видно, в частности, на примере роспуска органа местного самоуправления – городского совета Петрозаводска Республики Карелия в конце 2006 г. Формальным поводом для внесения главой Карелии в республиканский парламент законопроекта о роспуске горсовета Петрозаводска стало неисполнение депутатами требований прокуратуры о приведении устава города в соответствие с федеральным законодательством. Ранее Верховный суд Карелии дважды выносил решения, обязывающие горсовет привести устав города в соответствие с изменившимся федеральным законодательством.

Важно заметить, что речь шла о чисто формальном и даже, точнее, техническом аспекте: в устав города нужно было внести изменение о том, что этот документ может быть принят только после обязательного рассмотрения на публичных слушаниях, как того стал требовать Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. Однако городские парламентарии эту норму «просмотрели», а потом, когда было решено вернуться к этому вопросу, ряд депутатов, принадлежащих к одной из политических партий, из политических же соображений перестали появляться на заседаниях горсовета, и нужное решение не могло быть принято ввиду отсутствия кворума, то есть ситуация для роспуска была, явно, создана искусственно1. Затем суд подтвердил факт неисполнения горсоветом двух прошлогодних судебных решений, что в соответствии с законом о местном самоуправлении обязывало главу субъекта Российской Федерации подготовить законопроект о роспуске городского парламента.

И, наконец, депутаты республиканского парламента проголосовали за роспуск Петрозаводского городского совета. При этом вопрос об эффективности или неэффективности представительного органа г. Петрозаводска даже не обсуждался1, и в этом мы видим главную ущербность рассматриваемой законодательной нормы. В литературе уже обращалось внимание на то, что такое положение является несправедливым2. Здесь же следует заметить, что даже если бы устав остался прежним, то в любом случае нормы его не имели бы силы ввиду противоречия федеральному закону, что лишний раз показывает искусственность созданной ситуации.

Другой проблемный вопрос, выявленный практикой деятельности представительных органов городских округов, связан с тем, что депутаты осуществляют полномочия, как правило, на непостоянной основе, то есть без отрыва от основной работы, на что ранее мы уже обращали внимание. На постоянной основе, согласно ч. 5 ст. 40 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г. могут работать не более 10% депутатов от общей их численности в данном муниципальном образовании, а если численность представительного органа составляет менее 10 человек, то 1 депутат. В результате, депутаты в абсолютном большинстве работают на общественных началах, соответственно, большинство проектов решений, находящихся в компетенции представительных органов местного самоуправления, принимаются без должного обсуждения, то есть в этом случае возникает проблема профессионализма в решении достаточно сложных вопросов местного значения городских округов3. В этой связи мы поддерживаем высказанное в литературе предложение о расширении числа депутатов, работающих на постоянной основе.

Основы правового статуса главы городского округа определяются в ст.36 Федерального закона о местном самоуправлении 2003 г., где предусмотрены варианты должностного положения главы муниципального образования. Полномочия главы муниципального образования перечисляются в ч. 4 ст. 36 Феде 135 рального закона о местном самоуправлении 2003 г. На местах городские сообщества определяются и делают выбор в пользу одного из вариантов.

Данная норма представляется очень важной, поскольку она положила конец существовавшей неопределенности, когда, как отмечалось, избранный глава города одновременно мог занимать все высшие должности в городском округе – главы городского округа, главы местной администрации и председателя представительного органа городского округа. В целом Федеральный закон о местном самоуправлении 2003 г. достаточно четко регулирует вопрос о досрочном прекращении главой муниципального образования своих полномочий (ч. 6 ст. 36). В литературе справедливо отмечается, что такой подход делает статус главы городского округа более стабильным1, хотя остается ряд нерешенных проблем, в основном, теоретического характера, касающихся полномочий главы муниципального образования, но мы не будем подробно на них останавливаться.

Вместе с тем, в порядке постановки проблемы отметим лишь, что пока нет четкой ясности в том, насколько самостоятельным субъектом муниципальной власти может быть глава муниципального образования. Такой вопрос обусловлен тем, что глава муниципального образования не функционирует автономно: он одновременно или председатель представительного органа или одновременно же глава местной администрации. Это порождает, в частности, вопросы о том, может ли он иметь полномочия депутата представительного органа (при варианте, когда глава муниципального образования одновременно является председателем представительного органа), и если да, то депутатом от какого избирательного округа он является? Однозначных ответов пока нет.