

Бондарь Н.С.



# Каким должен быть устав муниципального образования

Концепция Устава города Ростова-на-Дону

Репринтное воспроизведение издания 1996 года

В честь 25-летия

Ростовской-на-Дону городской Думы

Настоящие материалы подготовлены по поручению Ростовской-на-Дону Городской Думы в связи с разработкой проекта Устава города Ростова-на-Дону.

Учитывая новизну и нерешенность многих вопросов научно-теоретического и практического характера, связанных с разработкой Устава города как особого, во многом уникального акта местного нормотворчества, было признано целесообразным вынести на обсуждение депутатов городской Думы саму концепцию будущего Устава города Ростова-на-Дону.

Концепция подготовлена на основе общих требований науки и практики современного этапа муниципально-правового строительства в Российской Федерации, а также с учетом исторических, культурных, социально-демографических и иных особенностей Ростова-на-Дону как муниципального образования. Одобрена в целом на депутатских слушаниях Ростовской-на-Дону городской Думы 2 февраля 1996 г. Рабочей группе городской Думы дано поручение подготовить в соответствии с «Концепцией» проект Устава города Ростова-на-Дону.

Автор – Бондарь Н. С., заведующий кафедрой муниципального права и управления Ростовского государственного университета.

Ростовская-на-Дону городская Дума  
Кафедра муниципального права и управления  
Ростовского государственного университета

Бондарь Н.С.

# Каким должен быть устав муниципального образования

Концепция Устава города Ростова-на-Дону

Ростов-на-Дону  
1996

## РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ

### УСТАВ ГОРОДА: ПОНЯТИЕ, НАЗНАЧЕНИЕ, МЕТОДОЛОГИЯ РАЗРАБОТКИ.

Устав города Ростова-на-Дону является основным актом местного (локального) нормотворчества, который призван обеспечить правовую основу организации и функционирования системы местного самоуправления в городе Ростове-на-Дону как муниципальном образовании, урегулировать в соответствии с федеральным и областным законодательством экономическую, финансовую и другие сферы жизнедеятельности города.

Действующим законодательством предусмотрены различные случаи принятия уставов как одной из форм нормативно-правовых актов, призванных установить статус края, области (ст. 66 Конституции РФ), учредить организацию (предприятие) в качестве юридического лица (ст. 52 ГК РФ), создать общественное объединение (ст. 20 Федерального закона "Об общественных объединениях") и т. п. При этом в каждом конкретном случае законодательство определяет свои специфичные требования к содержанию и (реже) к форме того или иного устава. Но все они обладают и некоторыми общими характеристиками как особый вид нормативно-правовых актов, которые призваны закрепить организацию, устройство той или иной социальной системы, установить правовые основы ее функционирования, то есть закрепить ее правовой статус.

Не является в этом отношении исключением и Устав города как муниципального образования, необходимость принятия которого прямо предусмотрена ст. 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в дальнейшем - ФЗ о местном самоуправлении в РФ).

Определяя концептуальные подходы к разработке проекта Устава города, необходимо учитывать, что город как муниципальное образование является чрезвычайно сложной социальной систе-

**мой.** Ее стержневыми компонентами являются:

**НАСЕЛЕНИЕ** - наиболее важный, человеческий компонент всякой социальной системы, включая, естественно, и город;

**ТЕРРИТОРИЯ** - со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками как материальная основа существования и развития города, пространственный предел существования городской социальной системы;

**ВЛАСТЬ** - функциональное выражение социальной системы, характеризующее степень упорядоченности, уровень и качественные характеристики **управляемости** данной системы.

Устав города Ростова-на-Дону как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимосвязи. В этом плане Устав города - это не просто свод нормативных положений для органов местного самоуправления и муниципальных служащих, которыми они должны руководствоваться в своей деятельности. При всей важности данной стороны его содержания (которой чаще всего и исчерпываются тексты принятых на сегодняшний день уставов городов России) главное должно заключаться в том, что это должен быть своего рода Основной Закон города и всех его жителей. Устав - это зеркало души города, его исторических, культурных и иных особенностей, а не просто закрепление организационно-правовых структур системы городского управления. Одним словом, Устав города должен иметь в качестве главного адресата не чиновника-управленца, руководителя того или иного ранга, а население города, всех ростовчан в целом и каждого жителя нашего города в отдельности.

Такой подход вытекает и из требований нового законодательства о местном самоуправлении. Если в соответствии с действовавшим до недавнего времени Законом РСФСР о местном самоуправлении 1991 года города (районы) принимали **уставы о местном самоуправлении**, то есть уставы, призванные, как указывалось в статье 5 данного Закона, лишь "конкретизировать функции, порядок работы, систему и структуру местных органов власти и управления, разграничение полномочий между ними", то теперь, в соответствии с ФЗ о местном самоуправлении 1995 года, речь идет об **уставе всего муниципального образования** как

единого целого (представленного системным единством указанных выше трех компонентов). Таким образом, предмет Устава в свете нового законодательства выглядит значительно шире, чем это было ранее, что, к сожалению, чаще всего не учитывается при разработке уставов городов.

Важно при этом иметь в виду, что не только город в целом является сложной социальной системой, но и каждый его компонент в отдельности (население, территория, власть) могут быть представлены как весьма сложные подсистемы более низкого уровня, которые тоже могут получать свою нормативно-правовую регламентацию.

Это обстоятельство свидетельствует, в свою очередь, что Устав города не может и не должен быть актом всеобъемлющего и исчерпывающего регулирования всех сторон жизнедеятельности города. Устав города - это не свод нормативных документов, а лишь один, хотя и наиболее важный для городской жизни правовой акт. Он закрепляет наиболее значимые и принципиальные вопросы организации и функционирования городского муниципального образования. Эти вопросы указаны, в частности, в ст. 8 ФЗ о местном самоуправлении в РФ.

Но это не означает, что на все пункты ст. 8 ФЗ в Уставе города должны быть даны исчерпывающие ответы. Это противоречило бы и самому ФЗ, в том числе его статье 8, пункт 13 которой, например, прямо ориентирует на закрепление в Уставе лишь **общего** порядка владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Стало быть, и полномочия органов городского самоуправления уже по этой причине не могут быть определены в Уставе исчерпывающим образом. Но в Уставе при этом должны быть предусмотрены пути, способы дальнейшего восполнения этих нормативно-правовых пробелов. Если речь идет, например, о такой важной сфере, как управление и распоряжение муниципальной собственностью, то Уставом должна быть предусмотрена разработка и принятие специального Положения об управлении и распоряжении объектами муниципальной собственности города Ростова-на-Дону. И таких документов нормативного характера, которые должны быть приняты в развитие Устава, насчитывается более двух десятков.

Одновременно следует учитывать, что и содержащийся в ст. 8 ФЗ перечень вопросов, которые должны быть отражены в уставе муниципального образования, не носит исчерпывающего характера. В нем (уставе) могут быть закреплены, как прямо указывается в п. 15 ст. 8 ФЗ, и "другие положения об организации местного самоуправления, о компетенции и порядке деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления".

Таким образом, методологии разработки Устава города сводится к тому, чтоб создать нормативно-правовую модель организации и функционирования городской социальной системы, стержневая линия которой определяется такими компонентами, как население - территория - власть. Эта линия должна лежать и в основе структуры Устава города, равно как и содержательных характеристик отдельных глав данного документа, которые призваны обеспечить взаимодействие и взаимосвязь человеческого (городское население), материального (территория) и функционального (муниципальная власть) компонентов городской социальной системы.

Какова цель этого взаимодействия и, соответственно, цель функционирования всей сложной городской системы? Ответ на этот вопрос также имеет важное методологическое значение, так он, в конечном счете, позволяет ответить и на вопрос о тех целях, которые должны преследоваться при разработке и принятии Устава города. Речь, конечно, идет не о формально-юридических целях, которые лежат на поверхности и связаны с необходимостью приведения Устава города в соответствие с новым федеральным и областным законодательством о местном самоуправлении. Более важно выявить социальные цели нормативного упорядочивания городской жизни с помощью Устава. Здесь может быть целая иерархия или, как это принято именовать в науке управления, дерево целей. При всей их множественности, разноуровневом характере для отдельных городских систем (подсистем) управления, экономического и социально-культурного развития и т. д. важно всем и во всех случаях четко представлять высшую цель - благополучие, нормальная жизнь человека, каждого жителя города, то есть та-

кой способ организации, нормативно-правового устройства городской жизни, который позволил бы создать наиболее благоприятные условия жизни человека в нашем городе.

Эта цель носит не только высоко гуманистический, но и объединительный характер: она является единой для всех органов, должностных лиц и для всего населения города. Закрепляя ее, Устав города должен обеспечить правовую основу наиболее эффективного функционирования муниципального образования для достижения этой высшей и единой для всех цели. И эту задачу Устав сможет решить лишь в том случае, если он будет закреплять такую систему самоуправления в городе, которая была бы основана на балансе интересов всех социальных, профессиональных, национально-этнических, социально-демографических и иных групп городского населения. Нормативным, организационно-правовым выражением такого баланса интересов является сбалансированное, более или менее равномерное распределение полномочий между основными носителями муниципальной власти - городской Думой, Мэром и городской Администрацией. Нарушение этого равновесия, излишняя их концентрация в руках какого бы то ни было органа (представительного или исполнительного, коллегиального или единоличного) неизбежно приведет, как свидетельствует и зарубежный, и наш, российский, опыт к нарушению социального согласия на соответствующем уровне (в том числе на уровне крупного города) и, соответственно, ко всем вытекающим из этого негативным последствиям, к утрате управляемости социальной системы. Важно в этом плане иметь в виду, что ФЗ о местном самоуправлении в РФ от 28. 08. 1995 г. отказался от имевшей место тенденции (получившей отражение в известных Указах Президента 1993 года о реформе местного самоуправления) на принятие роли выборных представительных органов самоуправления; новый ФЗ позволяет найти оптимальное сочетание представительных и исполнительных полномочий на уровне локальных норм муниципального права.

И это является одной из центральных проблем, которая должна решаться при разработке Устава города. В конечном счете это проблема обеспечения баланса интересов всех социальных

групп, всего населения города и, соответственно, сбалансированное распределение полномочий муниципальной власти между различными органами городского самоуправления. В основе решения этого вопроса должна быть четкая функциональная определенность в деятельности, например, выборного представительного органа в лице городской Думы (это функции нормотворчества, планирования, прогнозирования, контроля) и исполнительных органов в лице городской Администрации, ее функциональных, межотраслевых (комитеты), отраслевых (управления), территориальных (районная администрация) органов, призванных осуществлять функции исполнительно-распорядительного, управленческого характера. Эти же подходы лежат при определении и правового статуса Мэра города, хотя его положение характеризуется достаточно существенной спецификой (ее обоснование будет дано при характеристике соответствующей главы проекта Устава города Ростова-на-Дону).

Предложенные концептуальные подходы позволяют достаточно четко представить как структуру Устава города, вытекающую из трехкомпонентной характеристики города как социальной системы ("население - территория - власть"), так и конкретное содержание основных структурных элементов (глав) этого документа.

## РАЗДЕЛ ВТОРОЙ.

### СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ УСТАВА ГОРОДА РОСТОВА-НА-ДОНУ.

#### ГЛАВА 1. ГОРОД РОСТОВ-НА-ДОНУ И ЕГО НАСЛЕДИЕ.

В этой главе предлагается закрепить дуединый статус города Ростова-на-Дону: с одной стороны, как города областного подчинения. В этом качестве он является муниципальным образованием и все последующее содержание Устава отражает именно эти характеристики нашего города. С другой стороны, Ростов-на-Дону является государственно-политическим центром Ростовской области как субъекта Российской Федерации, равно как и административным центром Северо-Кавказского военного округа и Северо-Кавказского округа внутренних войск МВД РФ. Важно иметь в виду, что с превращением области в государственно-территориального субъекта РФ Ростов-на-Дону должен рассматриваться не административным, а государственно-политическим центром Ростовской области.

Это предполагает необходимым поставить вопрос о целесообразности принятия специального Закона Ростовской области "О статусе города Ростова-на-Дону как государственно-политического центра области". В нем должны быть закреплены, наряду с другими вопросами, и дополнительные полномочия города (в том числе государственного характера), а также размеры необходимых для осуществления соответствующих функций материальных и финансовых средств. Такой закон, думается, может быть принят законодательным собранием области в порядке реализации законодательной инициативы Ростовской городской Думы.

В этой же главе дается характеристика населения города как местного (городского) сообщества. Важное юридическое значение имеет при этом вопрос о круге лиц, которые являются чле-

нами городского сообщества и в этом качестве должны обладать всей полнотой прав и свобод в муниципальном образовании. Представляется целесообразным и демократичным такой вариант решения этого вопроса, когда членами городского сообщества могут быть не только постоянные жители города (это традиционный подход, характерный для Уставов муниципальных образований), но и другие граждане при соблюдении определенных условий. Такими условиями являются: а) наличие недвижимого имущества на праве собственности на территории муниципального образования; б) исправная уплата налогов в местный бюджет; в) личное желание данного гражданина, выраженное в форме заявления; г) регистрация этого заявления в администрации городского района по месту нахождения недвижимого имущества заявителя.

Важное значение для развития здорового городского патриотизма должно иметь закрепление в Уставе символов города Ростова-на-Дону, отражающих исторические, культурные и иные традиции нашего муниципального образования.

## **ГЛАВА 2. ЧЕЛОВЕК И ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ.**

Назначение статей данной главы - закрепить высшую цель и предназначение городского самоуправления, его основные функции по обеспечению прав членов городского сообщества и конкретные гарантии этих прав. Это предлагается сделать с помощью статьи следующего содержания, которая открывала бы настоящую главу:

**"Статья... Высшая цель и предназначение городского самоуправления.**

1. Городское самоуправление осуществляется для общего блага, социальной и правовой защиты населения города, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека - жителя города Ростова-на-Дону.

2. Права и свободы человека и гражданина определяют смысл и основные цели городского самоуправления. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - конституционная обязанность органов городского самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в городе Ростове-на-Дону.

3. В муниципальном образовании признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательными актами Российской Федерации и Ростовской области.

Городское самоуправление ставит своей целью создание условий для наиболее полной реализации Конституции Российской Федерации, требований Европейской Декларации прав городов и Европейской Хартии городов, принятых органами Совета Европы."

Одновременно в Уставе закрепляются некоторые права и свободы, но не путем дублирования соответствующих положений, взятых, например, из Конституции РФ и посвященных правам и свободам человека и гражданина в Российской Федерации, а путем их конкретизации, развития и закрепления дополнительных гарантий осуществления в нашем городе.

Например, ст. 43 Конституции РФ и Закон РФ "Об образовании" от 10. 07. 1992 г. закрепляют возможность получения в школах бесплатного образования только на уровне основного общего образования, а в Уставе предлагается распространить эту возможность и на уровень среднего (полного) общего образования. Такое решение, естественно, не противоречит Конституции, так как не ухудшает, а усиливает гарантии прав жителей Ростова-на-Дону. И оно, кроме того, соответствует требованиям Указа Президента РФ от 8. 07. 1994 г. "О гарантиях прав граждан РФ на получение образования", ст. 2 которого содержит следующее положение: "обязать органы местного самоуправления совместно с родителями или лицами, их заменяющими, создать условия для получения детьми среднего (полного) общего образования". Если отвлечься от неконституционности самого по себе президентского предписания в адрес органов местного самоуправления (возложение на них от имени государства дополнительных обязанностей без предоставления соответствующих финансовых средств), очевидно, что в данном президентском акте право на образование толкуется шире, более демократично, чем в Конституции. И такой вариант целесообразно закрепить и в Уставе города. (Уже после того, как была подготовлена соответствующая часть "Концепции",

23 января 1996 г. в "РГ" был опубликован Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон РФ "Об образовании", статья 5, п. 3 которого реализует положения президентского указа и, таким образом, подтверждает наше предложение толковать гарантии права на образование шире, чем это имеет место в ст. 43 Конституции).

Другие статьи соответствующей главы Устава предлагается сформулировать с учетом содержания Европейской Декларации прав городов и Европейской Хартии городов, которые были приняты Постоянной Конференцией местных и региональных органов власти Совета Европы в 1992 году. Хотя формально на Россию эти документы не распространяются (так как она не является членом СЕ), но накануне вступления РФ в эту организацию было бы целесообразно городу Ростову-на-Дону включить в свой Устав хотя бы некоторые, посылные для реального выполнения положения из ряда европейских стандартов прав жителей городов. Одной из ключевых в этом плане является статья, закрепляющая права ростовчан на безопасную и здоровую среду проживания. По своему содержанию и социальному назначению это значительно более широкое право, чем закрепленное в статье 42 Конституции РФ право на благоприятную окружающую среду. В этом можно легко убедиться, сравнив статью 42 Конституции с содержанием предлагаемой для Устава города статьи:

**"Статья... Права на безопасную и здоровую среду проживания.**

1. Каждый имеет право:

1.1. На проживание в безопасном городе, на эффективную защиту от преступности, правонарушений и каких бы то ни было форм насилия;

1.2. На качественную, отвечающую экологическим и санитарно-гигиеническим требованиям архитектуру, развитие в городе удобных для населения социальной, транспортной, производственной систем; на приятный, сохраняющий самобытность физический облик города;

1.3. На окружающую в городе природную среду, свободную от превышающего допустимые действующим законодательством уровни загрязнения атмосферы, воды и земли;

1.4. На достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение органами государственной власти и городского самоуправления, предприятиями и учреждениями ущерба, причиненного экологическим правонарушением;

1.5. На защиту населения и территории города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, полную гласность и информированность об угрозе их возникновения;

2. Уровень гарантированности права на безопасную и здоровую среду проживания является важнейшим показателем эффективности деятельности органов и должностных лиц городского самоуправления."

С другой стороны, важное значение имеет в нынешних условиях перехода к рынку и неизбежной коммерциализации не только экономической, но в определенной степени и социальной сферы (что, к сожалению, не всегда происходит в оправданных формах и размерах) закрепление социальных прав жителей города и их отдельных категорий. Например, применительно к пенсионерам и инвалидам это предлагается закрепить следующим образом:

**"Статья... Защита прав пенсионеров и инвалидов.**

1. Предметом повышенной заботы городского самоуправления являются права граждан пожилого возраста, инвалидов, других социально незащищенных категорий. За счет местного бюджета, привлечения благотворительных и иных средств муниципального образования по решению городской Думы им устанавливаются дополнительные муниципальные льготы: по местным налогам; коммунально-бытовым услугам; медицинскому, протезно-ортопедическому обслуживанию; трудоустройству; установке квартирных телефонов; ведению садово-огородного хозяйства; установке вблизи их места жительства гаражей с учетом градостроительных норм; и другие.

Инвалиды освобождаются от арендной платы за землю и помещение для хранения средств передвижения, имеющихся в их личном пользовании. В соответствии с требованиями действующего законодательства на каждой стоянке автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее десяти процентов мест (но не менее одного места) для пар-



ковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно.

2. Пенсионеры и инвалиды имеют право на бесплатный проезд в городском транспорте (кроме такси). Данная льгота распространяется на все виды внутригородского пассажирского транспорта, независимо от ведомственной принадлежности и форм собственности транспортных средств."

### ГЛАВА 3. ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.

Эта глава открывает нормативную регламентацию второго (после "населения") блока городской социальной системы. В рамках этой главы предлагается не просто дать физические границы города Ростова-на-Дону как муниципального образования: это можно сделать в варианте приложения к Уставу такого документа, как Генеральный план города, чтоб не засорять Устав - акт нормативно-правового характера - объемным текстом чисто технического, описательного значения. Главное заключается в том, чтоб определить правовой режим земель, входящих в состав муниципального образования; закрепить характер, назначение, принципы внутригородского территориального деления муниципального образования, соотношение между городом в целом и городскими районами как внутригородскими административно-территориальными единицами.

Важно при этом иметь в виду, что новая система организации власти на уровне города как система самоуправления существенным образом меняет саму природу городских районов и, соответственно, характер, объем полномочий его органов (прежде всего в лице районных администраций). Ранее существовавшие государственные административно-властные отношения между городом и районом теперь трансформируются в форму взаимоотношений районных территориальных образований с городом как единым муниципальным образованием. Но этот вопрос не следует смешивать с вопросом о степени самостоятельности района в городе. Как в

системе административных, государственных, так и самоуправленческих (муниципальных) форм взаимоотношений города с районами может быть различный уровень самостоятельности последних.

Очевидно, что сейчас, на начальной стадии становления новой системы городского управления, в Уставе города все эти вопросы не удастся регламентировать с необходимой степенью полноты и, тем более, с полным соблюдением баланса интересов всех сторон. Представляется целесообразным, с одной стороны, избежать скоропалительных решений и резкой ломки сложившихся форм районного деления города и, с другой, предусмотреть возможность принятия городской Думой специального нормативного акта, например, Положения о территориальной организации самоуправления в г. Ростове-на-Дону и статусе внутригородских районов, где эти проблемы получили бы специальную проработку.

### ГЛАВА 4. РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Решение вопроса об отграничении предметов ведения и полномочий системы городского самоуправления (в лице его органов и должностных лиц) от предметов ведения и полномочий областных органов государственной власти имеет принципиальное значение, так как без его решения практически невозможно реализовать на практике конституционные и другие законодательные положения о самостоятельности местного самоуправления, о его независимости от органов государственной власти, организационной обособленности от них, когда органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции).

В соответствии с логикой правового регулирования соответствующее разграничение предметов ведения и полномочий в принципе должно обеспечиваться областным законодательством. Однако наш областной закон "О местном самоуправлении в Ростовской области" эти вопросы (впрочем, как и многие другие, важные для местного самоуправления) не решает. В условиях же отсутствия областного уровня их правовой регламентации вполне

правомерным является их решение на уровне Устава города при соблюдении общих, в том числе конституционных, принципов правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений.

Предлагается решение этой проблемы путем выделения двух групп предметов ведения и полномочий: а) предметы совместного ведения органов государственной власти области и городского самоуправления; б) предметы исключительного ведения городского самоуправления и вытекающие из них конкретные исключительные полномочия органов и должностных лиц городского самоуправления.

В связи с регламентацией первой группы предметов ведения и полномочий целесообразно указать, что одним из способов их определения являются договоры между органами государственной власти области и городским самоуправлением, включая договоры о взаимном делегировании сторонами своих полномочий, порядке материального и финансового их обеспечения. Это тем более важно, что в этой области (совместного ведения) очень важное значение имеет координация, согласование позиций области и города при решении, например, вопросов о формировании местного бюджета города и достижении его сбалансированности с бюджетом Ростовской области на основе учета областных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности (которых также пока нет) и с учетом реальных источников формирования городского бюджета. В ряду соответствующих вопросов совместного ведения области и города (в лице их соответствующих органов) важным является также осуществление согласованной социальной политики, включая координацию вопросов развития здравоохранения, образования, науки, культуры и т. д., то есть тех сфер, где роль муниципальных органов самоуправления должна быть особенно велика, хотя вопросы общего характера здесь сохраняются за областными органами государственной власти.

Принципиальным является вопрос о финансировании исполнения вопросов совместного ведения. Деятельность органов городского самоуправления должна осуществляться в этой части за счет местного бюджета, но в пределах средств, которые могли бы быть предусмотрены отдельной строкой в доходной и расходной

его частях. (Вопрос о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростове-на-Дону заслуживает самостоятельного и очень пристального внимания, в том числе с учетом необходимости приведения правового статуса городской финансовой службы в соответствие с законодательством о местном самоуправлении. Вариантом такого решения могло бы стать преобразование финансового управления в систему городского муниципального казначейства. Однако сегодня, когда городское финансовое управление фактически входит в единую государственную финансовую систему, решение этих вопросов выходит за пределы содержания Устава города и его нормативно-правовых возможностей).

Что же касается рассматриваемой проблемы реализации предметов совместного ведения области и города, то текст соответствующей статьи Устава города может выглядеть следующим образом:

**"Статья... Предметы совместного ведения органов государственной власти области и Ростовского-на-Дону городского самоуправления.**

1. К совместному ведению органов государственной власти области и местного самоуправления города Ростова-на-Дону относятся:

1.1. Обеспечение соответствия Устава города Ростова-на-Дону федеральным и областным законодательным (правовым) актам;

1.2. Защита прав и свобод человека и гражданина; установление дополнительных гарантий осуществления прав и льгот отдельным категориям населения города, включая: обеспечение бесплатного питания учащимся общеобразовательных школ; предоставление права бесплатного проезда на внутригородском и пригородном пассажирском транспорте для отдельных категорий граждан, строительство жилья для льготных категорий населения в соответствии с установленными действующим федеральным и областным законодательством государственными гарантиями;

1.3. Осуществление рациональной миграционной политики, защита интересов коренных социальных групп городского населения, национальных меньшинств и их прав на культурно-национальную автономию;

1.4. Разграничение расположенных на территории муниципального образования объектов государственной собственности (не относящейся к федеральной) на государственную собственность области и муниципальную собственность города;

1.5. Согласование и взаимоувязка между государственным бюджетом области и местным бюджетом муниципального образования в целях достижения сбалансированности последнего на основе областных нормативов минимальной бюджетной обеспеченности и реальных источников формирования городского бюджета;

1.6. Участие органов городского самоуправления в разработке областной программы развития местного самоуправления, областного закона "О статусе города Ростова-на-Дону как государственно-политического центра Ростовской области", других законодательных (правовых) актов и решений области, касающихся организации и функционирования городского самоуправления, его финансово-экономического хозяйства;

1.7. Согласование с органами государственной власти области порядка наделения органов городского самоуправления полномочиями области как субъекта Федерации дополнительными материальными и финансовыми средствами, необходимыми для осуществления переданных полномочий, а также для выполнения городом Ростовом-на-Дону функций государственно-политического центра области, центра Северо-Кавказского военного округа и Северо-Кавказского округа внутренних войск МВД РФ;

1.8. Обеспечение соблюдения законодательства и координация деятельности в области природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности населения города; охрана памятников истории и культуры;

1.9. Осуществление согласованной политики социального развития, включая координацию вопросов: здравоохранения; защиты семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защиты отдельных категорий граждан; развития систем образования, воспитания, науки, культуры, физической культуры и спорта;

1.10. Развитие системы подготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, осуществление этих задач на основе совместных заказов (государственного и муниципального) на подготовку и переподготовку специалистов учебными заведениями не-

зависимо от их ведомственной принадлежности;

1.11. Совместные меры по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий; социальная защита граждан, пострадавших от этих явлений, а также обеспечение социальной защиты лиц, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС;

1.12. Обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, гражданского согласия, спокойствия и социального партнерства в городском сообществе; осуществление совместных мер, связанных с режимом пограничного положения области и наличия в городе Ростове-на-Дону пограничных зон (аэропорт и т.п.);

1.13. Осуществление мер по выявлению и устройству детей, оставшихся без попечения родителей;

1.14. Содействие в реализации установленных законодательством социальных и правовых гарантий для беженцев и вынужденных переселенцев;

1.15. Осуществление воинского учета граждан, выполнение других совместных мероприятий по выполнению законодательства о всеобщей воинской обязанности и обороне;

1.16. Создание войскам Министерства обороны, внутренним войскам МВД Российской Федерации, дислоцированным на территории муниципального образования, материально-финансовое обеспечение гарантий социальной защиты военнослужащих и членов их семей; обеспечение правовой и социальной защиты граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

1.17. Создание расположенным на территории муниципального образования учреждениям, исполняющим уголовные наказания, надлежащих условий для их деятельности и для привлечения осужденных к труду; обеспечение гарантий правовой и социальной защиты персонала этих учреждений и членов их семей;

1.18. Осуществление мер культурного возрождения казачества; совместное решение вопросов, связанных с развитием отдельных форм государственной службы казачества: по охране общественного порядка в городе; егерской и иной природоохранной службы; охранной службы казачества по сопровождению грузов, обеспечению безопасности городских объектов важного народнохо-

заявленного значения;

1.19. Обеспечение выполнения государственных программ развития донорства крови и ее компонентов, финансирование и материально-техническое обеспечение учреждений здравоохранения, осуществляющих заготовку и переработку донорской крови, предоставление донорам льгот, установленных законодательством;

1.20. Лицензирование медицинской и фармацевтической деятельности на территории муниципального образования;

1.21. Выдача Администрацией области лицензий членам городского сообщества на их деятельность по производству и обороту этилового спирта по согласованию с Администрацией города и городским органом санитарно-эпидемиологического надзора; осуществление контроля за производством и оборотом этилового спирта и алкогольной продукции, за соблюдением установленных стандартов на алкогольную продукцию и правил торговли ею;

1.22. Материально-финансовое обеспечение гарантированных федеральным и областным законодательством услуг по погребению и решению других вопросов, связанных с организацией похоронного дела;

1.23. Иные направления совместной деятельности органов государственной власти области и городского самоуправления по вопросам, находящимся вне предметов ведения Российской Федерации и отнесенных к ведению области и (или) местного самоуправления.

2. Полномочия муниципального образования по предметам совместного ведения Ростовской области и городского самоуправления определяются областным законодательством, настоящим Уставом, а также договорами между органами государственной власти области и городским самоуправлением, включая договоры о взаимном делегировании полномочий, материальном и финансовом их обеспечении. Со стороны муниципального образования договоры подписываются его главой и утверждаются городской Думой.

3. Финансовое обеспечение соответствующей сферы полномочий городского самоуправления осуществляется за счет местного бюджета в пределах средств, предусмотренных в доходной и расходной его частях отдельной строкой.

4. До принятия областных законодательных актов по предме-

там совместного ведения либо в случае неполного урегулирования областным законодательством соответствующих вопросов совместного ведения городское самоуправление осуществляет собственное регулирование по указанным предметам ведения. После принятия соответствующего областного законодательного акта нормативные и иные акты городского самоуправления приводятся в соответствие с областным законодательством."

Вторая группа - предметы самостоятельного ведения муниципального образования - определена действующим законодательством значительно более конкретно (ст. 6 ФЗ, содержание которой воспроизводится в ст. 7 областного закона о местном самоуправлении). Их простое повторение и в Уставе города вряд ли целесообразно. Было бы желательно конкретизировать предметы ведения городского самоуправления через его полномочия. В этом случае мы отразим уже компетенцию местного самоуправления, которая представляет собой совокупность предметов ведения и полномочий местного самоуправления, реализуемых в рамках соответствующих сфер (предметов ведения).

## ГЛАВА 5. НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ ГОРОДСКИМ СООБЩЕСТВОМ

Само понятие местного самоуправления, из которого исходит действующее законодательство РФ (ст. 2 ФЗ от 28.08.1995 г.), свидетельствует, что без прямых, непосредственных форм волеизъявления граждан просто невозможно развитие местного самоуправления. Поэтому не случайно ФЗ о местном самоуправлении отразил тенденцию на повышение роли форм прямого волеизъявления граждан. В нем, например, впервые прямо закрепляются вопросы, которые могут быть решены только населением непосредственно или представительным органом (например, п. 4 ст. 29, п. 2 ст. 13 ФЗ и т.д.).

Степень детализации в регулировании этих вопросов Уставом города определяется, наряду с другими обстоятельствами, характером их регулирования на уровне областного законодательства. Например, 26 декабря 1995 г. был принят областной закон "О

местном референдуме в Ростовской области". Естественно, нет необходимости воспроизводить его содержание в Уставе города. Но при этом следует учитывать, что законодательством предусмотрена возможность проведения двух видов местного референдума: а) факультативные (необязательные) референдумы по вопросам, которые могут быть решены и в ином порядке (чаще всего представительным органом); б) императивные (обязательные) референдумы по вопросам, которые могут и должны решаться исключительно самим населением. В соответствии со ст. 3 областного закона вопросы, решения по которым вправе принимать только члены местного сообщества на местном референдуме, определяются Уставом муниципального образования. К ним можно отнести, например, выражение недоверия главе муниципального образования, городской Думе, а также решение вопроса о приватизации объектов муниципальной собственности, имеющих особо важное государственное-экономическое и уникальное культурное значение для городского сообщества.

Порядок использования других форм прямого волеизъявления членов городского сообщества (кроме муниципальных выборов) урегулирован на уровне федерального и областного законодательства значительно менее детально. В анализируемую главу Устава должны быть включены в качестве самостоятельных статьи, посвященные, наряду с городским референдумом, следующим институтам прямого волеизъявления граждан:

- а) муниципальные выборы депутатов городской Думы и Мэра города;
- б) обсуждение населением важных вопросов городской жизни; опросы общественного мнения;
- в) общие собрания граждан по месту жительства;
- г) собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование на территории города;
- д) индивидуальные и коллективные обращения граждан в органы городского самоуправления;
- е) органы территориального общественного самоуправления.
- ж) правоапробоческая инициатива членов городского сообщества.

## ГЛАВА 6. ГОРОДСКАЯ ДУМА - ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЙ ОРГАН МЕСТНОГО СЕОУПРАВЛЕНИЯ

Настоящая глава открывает блок вопросов, посвященных системе (структуре) органов городского самоуправления. Это одна из наиболее острых проблем, которая является предметом регулирования Устава города. Учитывая, что положение городской Думы, объем ее полномочий зависят, в конечном счете, от варианта той управленческой модели, которая принята данным муниципальным образованием, представляется целесообразным изложению основных подходов по содержанию данной главы Устава предпослать некоторые замечания более общего характера.

Наиболее значимыми, имеющими концептуальное методологическое значение для разработки Устава города и определения структуры органов местного самоуправления являются в этом плане по крайней мере два момента: во-первых, это конституционное положение о том, что "структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно" (ст. 131 Конституции РФ). Второй же момент заключается в том, что самостоятельное определение структуры органов городского самоуправления ни в какой мере не означает произвольность в решении этих вопросов. Это вытекает из целого ряда положений Конституции о местном самоуправлении в РФ, которые содержат четкие, обязательные для всех муниципальных образований требования, касающиеся выборных представительных органов, например, наличие достаточно широкого круга вопросов, составляющих исключительное ведение представительного органа (п. 3 ст. 15 Конституции); подотчетность главы муниципального образования населению непосредственно и представительному органу (п. 5 ст. 16 Конституции) и т. д.

И в этом плане наиболее сложной является, как уже отмечалось, проблема сбалансированного распределения полномочий между органами городского самоуправления с учетом и в соответствии с теми ориентирами, которые заданы действующим законодательством. В частности, ст. 19 областного закона "О мест-

ном самоуправлении в РФ" дает семь вариантов структуры органов местного самоуправления, оговариваясь, что возможны и иные. Выбирая ту или иную, следует учитывать, что идеальных, которые в одинаковой мере устраивали бы всех, нет и быть не может. Наиболее же оптимальная может быть определена исключительно на компромиссной основе, путем согласования несовпадающих интересов различных органов и должностных лиц. Нельзя не учитывать при этом и особенности нынешнего периода развития городского самоуправления. Очевидно, что мы переживаем лишь самый начальный период становления системы реального городского самоуправления (с его классическими и обязательными для местного самоуправления признаками полной финансовой и экономической самостоятельности и независимости, организационной и компетенционной обособленности от государственных органов, развитой системой общественных, том числе непосредственных, форм самоуправления и т. п.). В этих условиях для обеспечения управляемости такой сложной системой как наше городское муниципальное образование, необходимы прочные гарантии согласованного функционирования и взаимодействия всех уровней формирующихся структур городского самоуправления.

При выборе оптимальной модели местного самоуправления главный вопрос должен заключаться не в том, как распределены (поделены) полномочия, например, между городской Думой и Администрацией города, а в соотношении реальных возможностей непосредственных и представительных форм участия граждан в местном самоуправлении с элементами единоначалия, с возможностями осуществления руководства городом на основе принципов профессионализма и персональной ответственности. Такая постановка вопроса вытекает из самой природы местного самоуправления. Здесь нет разделения властей в его классическом варианте, имеет место лишь разграничение и персонализация полномочий, которые должны рассматриваться, в конечном счете, как полномочия городского сообщества на самоуправление. Поэтому наиболее целесообразным вариантом нормативно-правового решения поставленного вопроса является закрепление в Уставе города, с одной стороны, широких непосредственных и представительных полномо-

чий населения (о первых из них речь шла в предыдущей главе, вторые - это прежде всего полномочия городской Думы), и, с другой, признание и последовательная реализация принципа единоначалия, профессионализма и персональной ответственности при решении местных вопросов.

Очевидно, что этому подходу в наибольшей степени отвечает первый из семи вариантов, обозначенных ст. 19 областного закона. Это - когда "избранный населением глава муниципального образования является высшим должностным лицом, председателем представительного и руководителем исполнительного органов". Но в данный вариант следует сразу же внести одно существенное дополнение: деятельность Мэра города с его широкими полномочиями и персональной ответственностью должна сочетаться с важными, действенными и в такой же мере широкими полномочиями городской Думы. Это как раз и должно обеспечить необходимый баланс интересов в механизме муниципальной власти.

Не касаясь в рамках предлагаемой "Концепции" некоторых достаточно очевидных и не вызывающих серьезных разногласий вопросов, связанных с порядком формирования и деятельности, составом, структурой городской Думы, ее актами и т. п., отметим, что круг ее полномочий должен определяться с учетом функционального назначения городской Думы как выборного органа местного самоуправления. Это прежде всего: а) нормотворческие, б) планово-прогностические, в) контрольные функции. Кроме того, городской Думе могут принадлежать достаточно широкие и важные полномочия, связанные с участием в формировании различных органов местного самоуправления, назначением должностных лиц на те или иные должности путем согласования этих вопросов с Думой, утверждения принятых другими органами (например, Мэром города) отдельных решений и т. п.

При этом статья Устава города, определяющая компетенцию городской Думы, должна включать две группы вопросов: 1) те, которые являются исключительными полномочиями Думы и в качестве таковых вытекают из закрепленных федеральным и областным законодательством предметов исключительного ведения представительного органа; 2) иные полномочия Думы, которыми она наделена самим Уставом города, в частности, в соответствии с п. 6 ст.

19 областного закона о местном самоуправлении.

В соответствии с этим статья о компетенции городской Думы может выглядеть следующим образом:

**"Статья... Компетенция городской Думы**

1. Компетенция городской Думы определяется ее нормотворческими, планово-прогностическими и контрольными функциями, а также участием Думы в формировании иных органов и должностных лиц городского самоуправления (избрание, утверждение, участие в назначении путем согласования кандидатуры на замещение должности и др.).

1. К исключительной компетенции городской Думы в соответствии с законами Российской Федерации и Ростовской области относятся:

- 1) принятие Устава города (если он не выносится на референдум), внесение в него изменений и дополнений;
- 2) принятие общеобязательных правил по предметам ведения города Ростова-на-Дону, предусмотренных статьей ... настоящего Устава;
- 3) утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении;
- 4) принятие планов и комплексных программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении;
- 5) установление местных налогов и сборов;
- 6) установление порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью;
- 7) контроль за деятельностью Мэра города как высшего должностного лица, Администрации города как исполнительного органа местного самоуправления.

2. К компетенции Ростовской городской Думы, которая установлена настоящим Уставом в соответствии с федеральным и областным законодательством, относятся также:

- 1) определение порядка и условий приватизации муниципальной собственности, принятие ежегодной программы приватизации и утверждение отчета о ее выполнении;
- 2) утверждение перечня объектов муниципальной собственности, приобретение, отчуждение и преобразование которых требует согласия городской Думы;
- 3) принятие решений о выпуске муниципальных займов и ло-

терей;

4) утверждение образования целевых внебюджетных фондов в порядке и на условиях, установленных действующим законодательством; утверждение основных направлений расходования их средств, а также отчетов о деятельности этих фондов;

5) установление в соответствии с действующим законодательством льгот по местным налогам и сборам, а также по другим налогам в пределах суммы, зачисляемых в местный бюджет;

6) установление льготных тарифов по платежам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления;

7) назначение местного референдума;

8) согласование в установленном настоящим Уставом порядке назначения глав администраций районов города, руководителей Комитета по управлению имуществом, финансового управления, управления здравоохранения, управления народного образования, а также начальника милиции общественной безопасности (местной милиции);

9) определение в соответствии с земельным законодательством порядка предоставления и изъятия земельных участков, а также распоряжения земельными участками на территории города, включая продажу и иные способы отчуждения земельных участков;

10) объявление природных и иных объектов местного значения, представляющих экологическую, историческую, культурную ценность, памятниками природы, истории и культуры, определение правил их охраны и использования;

11) утверждение в соответствии с законодательством правил учета граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий;

12) установление порядка признания жилых домов и жилых помещений непригодными для постоянного проживания и порядка перевода жилых домов и жилых помещений муниципального фонда в нежилые, а также порядка использования нежилых помещений и распоряжения ими;

13) принятие в соответствии с законодательством и в пределах компетенции городского самоуправления решений, устанавливающих административную ответственность на территории муниципального образования;

14) учреждение собственных средств массовой информации;

15) утверждение договоров городского самоуправления с органами государственной власти области о взаимном делегировании

полномочий;

16) утверждение символов города Ростова-на-Дону, принятие Положения о символах города, внесение в них изменений и дополнений;

17) предъявление в суд по согласованию с главой муниципального образования требований о признании недействительными актов органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций, ущемляющих права городского самоуправления;

18) утверждение по представлению главы муниципального образования общей численности Администрации города, а также размера расходов на ее содержание;

19) учреждение по представлению главы муниципального образования иных, наряду с предусмотренными настоящим Уставом, органов городского самоуправления и должностных лиц местного самоуправления с последующим внесением изменений и дополнений в Устав города.

3. Городская Дума может рассматривать и решать и иные вопросы, отнесенные действующим законодательством и Уставом города к ее компетенции."

Указанный круг полномочий городской Думы позволит ей достаточно полно представлять интересы населения при решении важных вопросов местного значения. Однако эффективность работы Думы во многом будет определяться тем, насколько согласованной будет ее деятельность с функционированием всей системы городского самоуправления, с деятельностью Мэра, исполнительно-распорядительных органов самоуправления.

#### **ГЛАВА 7. МЭР ГОРОДА - ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

При нормативной регламентации статуса Мэра города, его полномочий и взаимоотношений с другими органами городского самоуправления следует учитывать его сложную, двойственную природу. В ее основе лежит сочетание представительных и исполнительных начал в статусе Мэра города.

Представительные начала определяются выборностью Мэра

непосредственно населением. В этом качестве Мэр, избранный всем городским сообществом, неизбежно приобретает представительные начала и, как результат, он может обладать некоторыми представительными полномочиями - прежде всего в области нормотворчества и контроля. Это в полной мере соответствует и п. 7 ст. 19 областного закона о местном самоуправлении, где сказано: "Выборные должностные лица могут наделяться полномочиями представительного органа местного самоуправления, за исключением полномочий, отнесенных настоящим Законом к исключительным полномочиям представительного органа местного самоуправления". Таким образом, Уставом города Мэр может быть наделен, в принципе, любыми, в том числе нормотворческими полномочиями, за исключением указанных в ст. 19 п. 5 областного закона и ст. 15 п. 3 ФЗ о местном самоуправлении. Все это как раз и позволяет рассматривать Мэра города не просто в ряду других организационно-правовых форм осуществления городского самоуправления, но он является главой муниципального образования (а по действовавшему до недавнего времени законодательству - главой местного самоуправления). Это, однако, не превращает его в представительный орган власти (хотя и такое мнение порой высказывается). Мэр является выборным высшим должностным лицом муниципального образования, он работает на основе принципа единоначалия и персональной ответственности (перед городской Думой и населением). А представительный орган власти может быть только коллегиальным органом.

Важно учитывать, что Мэр, избранный всем населением города, имеет возможность повысить своими полномочиями и авторитет городской Думы. Это обеспечивается, в частности, закреплением за ним функций председательствовать на заседаниях Думы и подписывать ее решения. Отказ Мэра в пятидневный срок подписать решение Думы (его вето на данное решение) не должен носить абсолютный характер. Дума, повторно рассмотрев соответствующий вопрос, может преодолеть вето Мэра, если за данное решение проголосовало более половины депутатов общего состава представительного органа. В этом случае Мэр обязан подписать решение в 3-х дневный срок, но он сохраняет за собой право обратиться в суд, если считает, что принятое решение противоречит



действующему законодательству и ранее принятым актам городской Думы.

Одновременно Уставом предусматривается, что организация текущей деятельности городской Думы, ее комиссий и депутатов осуществляется заместителем главы муниципального образования по самоуправлению. Он избирается из состава депутатов городской Думы на срок ее полномочий по представлению Мэра города. Голосование является тайным. Для избрания необходимо большинство общего числа депутатов Думы. В случае отклонения кандидатуры, предложенной Мэром города, Мэр может представить Думе новую кандидатуру либо предложить Думе провести рейтинговое голосование по выдвинутым самими депутатами кандидатурам и представить ему три кандидатуры, набравшие наибольшее количество голосов. Выбранная Мэром из их числа кандидатура считается избранной заместителем главы муниципального образования по самоуправлению, если при голосовании против нее не последовало возражений со стороны большинства депутатов. В случае же отклонения и этой кандидатуры, Мэр назначает исполняющим обязанности заместителя главы муниципального образования по самоуправлению одного из трех депутатов, прошедших рейтинговое голосование. Повторное голосование по этой или другой кандидатуре, представленной городской Думе Мэром города, проходит по истечении шести месяцев после выборов, не давших результата.

Полномочия заместителя главы муниципального образования по самоуправлению определяются Регламентом Думы. Он обладает, наряду с Мэром, правом представлять Думу во взаимоотношениях с другими органами, учреждениями и организациями, распоряжаться средствами городской Думы, подписывать финансовые документы.

Что же касается исполнительно-распорядительных начал в статусе Мэра города Ростова-на-Дону, то они определяются его ролью как руководителя (главы) городской Администрации, то есть руководителя исполнительного органа. Но это лишь общие, принципиальные подходы. Они нуждаются в конкретном наполнении статуса Мэра исполнительно-распорядительными полномочиями, что в Уставе дается как в анализируемой, так и в следующей главе, посвященной исполнительно-распорядительным органам городского самоуправления.

## ГЛАВА В. ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.

Вопрос о системе и полномочиях исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления вызывает серьезные разногласия при разработке уставов муниципальных образований (не является исключением в этом плане и работа над Уставом нашего города) уже по той причине, что и федеральный, и областной законы о местном самоуправлении оставили этот вопрос в стороне. Если на уровне федерального закона это можно еще объяснить стремлением законодателя обеспечить максимальную самостоятельность при решении соответствующих вопросов в регионах, то умолчание областного закона по этим очень важным вопросам, от решения которых зависит управляемость муниципальных образований и области в целом, вероятно, объясняется не только данной причиной.

Городское сообщество обладает всей полнотой исполнительно-распорядительных полномочий. От имени городского сообщества их в соответствии с Уставом города Ростова-на-Дону осуществляют:

Во-первых, Мэр города как высшее должностное лицо городского самоуправления. В этом качестве он уполномочен в соответствии с Уставом города и на основе п.1 ст.17 областного закона о местном самоуправлении создать такой орган местного самоуправления, как Администрация города, во главе которого он (Мэр) и находится. Важную роль в формировании этого органа городского самоуправления играет и городская Дума. Об этом свидетельствуют ее полномочия по согласованию многих ключевых фигур Администрации, а в целом все это усиливает характеристики последней как органа местного самоуправления.

Таким образом, во-вторых, это Администрация города, которая занимает, относительно самостоятельное место в системе органов местного самоуправления. По своему правовому статусу это **исполнительно-распорядительный орган городского самоуправле-**

нии. Из этого вытекает важный вывод, что Администрация должна обладать компетенционной определенностью, собственными полномочиями. Поэтому было бы весьма спорно закреплять в Уставе все исполнительно-распорядительные полномочия только за Мэром. Как и во многих других случаях, здесь необходимо учитывать системный, многоуровневый характер проявления исполнительно-распорядительных функций в городском самоуправлении, хотя чисто в формальном плане, казалось, было бы логичнее и проще закрепить все исполнительные полномочия за избранным всем населением Мэром. Но это не прибавило бы понимания реальных механизмов распределения и осуществления исполнительной власти в городе.

В-третьих, это управления, комитеты, департаменты. Это уже органы Администрации, и они, в принципе, не обладают статусом органов местного самоуправления, хотя действующее законодательство не исключает возможности наделять их в установленном Уставом города порядке некоторыми полномочиями органа местного самоуправления, в том числе в порядке делегирования полномочий Мэра и Администрации. Например, Комитет по управлению имуществом наделяется от имени городской Думы и Мэра, в соответствии с Положением о Комитете, такими полномочиями органа городского самоуправления, как управление объектами муниципальной собственности, включая решение вопросов оценки стоимости и балансового учета, ведения реестра по объектам муниципальной собственности, организация работ по приватизации, передача по поручению Мэра и в соответствии с действующим законодательством муниципального имущества в хозяйственное ведение (муниципальным унитарным предприятиям) или оперативное управление (учреждениям, находящимся на муниципальном бюджете), осуществление функций арендодателя и т. п.

Применительно к данному, третьему уровню управления, в Уставе города предпринята попытка унифицировать, упорядочить организационно-правовые формы органов Администрации. Основным критерием здесь является характер управленческих функций: **управление** - это отраслевой орган Администрации города, осуществляющий руководство, как правило, одной отраслью экономики, социально-культурной или административно-политической жизни муниципального образования; **комитет** - это межотраслевой орган,

воглавляющий определенную сферу управления и осуществляющий свои функции на основе межотраслевой координации и регулирования; **департамент** - орган Администрации, сочетающий, как правило, отраслевое управление с межотраслевым (функциональным) руководством по определенным направлениям деятельности. Все они могут обладать правами юридического лица. Что же касается **отдела**, то это структурное подразделение Администрации муниципального образования или его органа (управления, комитета, департамента), которое предназначено для обеспечения нормальной деятельности и осуществления функций администрации и ее органов.

Учитывая, что этот уровень управления уже не относится к органам местного самоуправления, в Уставе города нет необходимости давать подробную регламентацию их полномочий, осуществляемых от имени Администрации и Мэра города. Более того, в соответствии со ст. 8 ФЗ и, соответственно, ст. 7 областного закона о местном самоуправлении не является обязательным закрепление и их перечня, так как это относится не к структуре городского самоуправления, а является структурой Администрации. Иное решение этого вопроса, излишне детальная его регламентация в Уставе, с одной стороны, неизбежно привела бы к ограничению самостоятельности в решении чисто управленческих вопросов Мэра и, с другой, потребовала бы в последующем вносить частые изменения в Устав города, что нарушило бы его стабильность.

Наконец, четвертый уровень управления, который лишь обозначен в Уставе - это администрация муниципальных унитарных предприятий, действующих на правах хозяйственного ведения, и администрация учреждений, а также казенных предприятий, действующих на территории муниципального образования на правах оперативного управления. Этот уровень имеет важное значение для сферы управления объектами муниципальной собственности и характеристики взаимоотношений органов городского самоуправления с предприятиями и учреждениями различной подчиненности (подробнее эти вопросы регламентируются в главе 11 Устава, посвященной экономической основе городского самоуправления).

## ГЛАВА 9. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЙОНАХ ГОРОДА.

Своеобразное место в структуре городского самоуправления занимают такие органы, как администрации районов города. Ниже уже отмечалась нерешенность многих вопросов, связанных с осуществлением самоуправления в районах города. С учетом того, что город Ростов-на-Дону признается единым муниципальным образованием, в Уставе предлагается закрепить статус администраций районов города как территориально-исполнительно-распорядительных органов городского самоуправления.

Они создаются в соответствии с закрепленным за Мэром города правом ( глава 7 Устава) создавать территориальные исполнительно-распорядительные органы городского самоуправления и назначать по согласованию с городской Думой (глава 6 Устава) руководителей этих органов (глав районных в городе администраций). Главы районных администраций входят в состав Администрации города.

Администрация района является юридическим лицом. Структура и штаты администрации района утверждаются Мэром города по представлению главы районной администрации.

Признание районных администраций в качестве органов самоуправления (хотя и обладающих существенным своеобразием, так как это территориальные органы, действующие в рамках единого муниципального образования) позволяет закрепить за ними достаточно широкий круг полномочий.

В Уставе это реализуется таким образом, что, во-первых, закрепляются вопросы местного значения, составляющие собственную компетенцию районных администраций. К ним относятся: формирование и исполнение районных бюджетов (несмотря на некоторую условность самого понятия "районного бюджета" в условиях единого городского муниципального образования с единым местным бюджетом, предлагается, по крайней мере до принятия законодательства о бюджетном устройстве области и бюджетном процессе муниципальных образований, сохранить привычное понятие районных бюджетов); разработка планов и программ социально-экономического развития района и их представление Мэру города для

последующего утверждения городской Думой как составной части общих планов и программ развития муниципального образования; организация исполнения районных планов и программ развития; организация составления районных балансов: финансового, денежных доходов населения, трудовых ресурсов и других, необходимых для управления экономическим и социальным развитием района; содержание и содействие развитию муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования по объектам, закрепленным за районами; содержание и благоустройство дорог местного значения и территорий районов, обеспечение санитарного благополучия населения; создание условий для развития предпринимательства, обеспечения населения товарами и услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания; заключение договоров с коммерческими и некоммерческими организациями об их участии в социально-экономическом развитии района; оказание помощи гражданам, нуждающимся в социальной защите; создание условий для организации эреличных мероприятий; оказание содействия и поддержка деятельности органов территориального общественного самоуправления, создаваемых в пределах городских районов и их кварталов, улиц и т. п.; рассмотрение и учет в своей деятельности предложений органов территориального общественного самоуправления, уведомление их о результатах рассмотрения предложений; организация приема граждан, рассмотрение предложений, заявлений и жалоб граждан, принятие по ним решений; другие полномочия, отнесенные Уставом города и иными актами органов городского самоуправления к компетенции районных администраций.

Вторая группа полномочий районных администраций более многочисленна. Это сфера совместных предметов ведения Администрации города и районных (в городе) администраций, которые определяются в Уставе города. К ним относятся: участие районных администраций в управлении и распоряжении объектами муниципальной собственности в пределах, определяемых Мэром города; участие в подготовке и реализации программ приватизации муниципальной собственности в части, касающейся объектов, расположенных на территории района; заключение по согласованию с Администрацией города контрактов с руководителями муниципальных

учреждений социальной защиты, районных муниципальных учреждений в сфере ЖКХ, других муниципальных учреждений и предприятий, отнесенных к соответствующему списку постановлением Мэра города; согласование планов застройки района; участие в осуществлении в соответствии с действующим законодательством полномочий в области землепользования, охраны природы, контроль за состоянием застройки и благоустройства; организация охраны общественного порядка и борьба с правонарушениями в районе, участие в охране прав и свобод граждан, а также осуществление полномочий в других сферах, составляющих в соответствии с действующим законодательством и Уставом города предметы совместного ведения муниципального образования и районов города.

Глава районной администрации издает постановления и распоряжения, которые вступают в силу с момента их подписания, если иное не определено самим актом. Постановления и распоряжения главы районной администрации направляются в 5-дневный срок Мэру города. Мэр города вправе отменять постановления и распоряжения главы районной администрации. Справедливости ради, следует признать, что такой подход противоречит общим признакам юридической природы актов органов местного самоуправления. Но, с другой стороны, районные администрации являются, как отмечалось, весьма своеобразной разновидностью **территориальных** органов городского самоуправления. Поэтому до решения других вопросов правового статуса районов предлагается сохранить иерархию (соподчиненность) между правотворческими полномочиями главы районной администрации и Мэра города.

Более подробно вопросы организации самоуправления в районах города Ростова-на-Дону, полномочия районных администраций как территориальных органов городского самоуправления, их взаимоотношения с другими органами местного самоуправления должны быть решены в Положении о территориальной организации самоуправления в городе Ростове-на-Дону и статусе внутригородских районов, которое принимается городской Думой по представлению Мэра города.

## ГЛАВА 10. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Экономическую основу местного самоуправления в городе Ростове-на-Дону необходимо определять в соответствии с новым ФЗ о местном самоуправлении, имея в виду, что соответствующая статья (28) внесла некоторые новые моменты в содержание этого понятия по сравнению со ст. 36 Закона РФ 1991 г. о местном самоуправлении.

Центральное место в экономической системе городского самоуправления принадлежит муниципальной собственности города Ростова-на-Дону. Достаточно сопоставить между собой статьи 3 Конституции, ст. 1 и 29 ФЗ о местном самоуправлении и ст. 215 ГК РФ, чтоб убедиться, что в действующем законодательстве нет четкого и однозначного определения права муниципальной собственности и его основного содержания (и тем более много белых пятен в вопросе о механизме управления и распоряжения ее объектами).

Предлагается закрепить в Уставе понятие муниципальной собственности как достояния городского сообщества, которое самостоятельно или посредством предусмотренных Уставом органов самоуправления осуществляет правомочия собственника, соблюдая права и законные интересы других лиц и не нанося ущерба окружающей среде. Что же касается конкретного содержания права муниципальной собственности, то оно раскрывается в Уставе как через классические товарные (владение, пользование и распоряжение), так и нетоварные (управленческие) правомочия. (Подобный подход был использован при разработке проекта "Временного положения о порядке распоряжения и управления объектами муниципальной собственности г. Ростова-на-Дону" - авторы: Зинченко С. А., Бондарь Н. С., Лапач В. А.).

Разрешая проблему носителей права муниципальной собствен-

муниципальной собственностью осуществляется городским сообществом (посредством местных референдумов и иных форм непосредственного волеизъявления), от его имени городской Думой, Мэром города, другими органами местного самоуправления (включая органы территориального общественного самоуправления, которые также могут выступать первичными носителями права муниципальной собственности, но, естественно, лишь по отношению к конкретным ее объектам).

Все остальные органы реализуют правомочия муниципальной собственности (участвуют в управлении и распоряжении ее объектами) опосредованно - как вторичные, третичные и иные уровни управления. Это обеспечивается на основе делегирования им определенных полномочий, путем их закрепления в нормативных актах городской Думы и Мэра города, а в дальнейшем - в уставах хозяйствующих субъектов и учреждений. Исполнительно-распорядительные органы Администрации города также осуществляют полномочия по управлению и распоряжению объектами муниципальной собственности исключительно в пределах предоставленных им городской Думой и Мэром города как главой администрации полномочий.

При этом городская Дума принимает Положение о порядке управления и распоряжения муниципальной собственностью города Ростова-на-Дону, что относится, как уже отмечалось, к исключительному ведению Думы. С учетом этого обстоятельства в Уставе города нецелесообразно (и невозможно) подробно регламентировать все уровни управления и распоряжения муниципальной собственностью. Но в Уставе должны быть статьи, раскрывающие пообъектный состав муниципальной собственности города; порядок формирования муниципального имущества за счет объектов федеральной и областной государственной собственности путем их разграничения и передачи городу; формирование имущества муниципальной собственности иными способами, в том числе в результате коммерческой и некоммерческой деятельности муниципальных предприятий и учреждений, приобретения имущества по сделкам.

Необходимо также конкретизировать в Уставе положение ст. 30 ФЗ о местном самоуправлении, касающееся права органов местного самоуправления на создание предприятий, учреждений и ор-

ганизаций. Здесь же следует определить общий порядок реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений.

В экономическую основу местного самоуправления входят не только муниципальная, но и объекты иных форм собственности, находящиеся на территории муниципального образования и служащие удовлетворению потребностей населения города. Поэтому самостоятельная статья в анализируемой главе Устава посвящена отношениям органов городского самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности.

## ГЛАВА 11. ФИНАНСОВАЯ ОСНОВА ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Финансовую основу городского самоуправления составляют бюджетные и внебюджетные средства муниципального образования, его кредитные ресурсы, валютные средства, а также средства органов территориального общественного самоуправления.

Местный бюджет города Ростова-на-Дону определяется как бюджет единого муниципального образования. Формирование и исполнение местного бюджета осуществляется Мэром города и возглавляемой им Администрацией города, а также через глав администраций районов. Утверждение и контроль за исполнением местного бюджета осуществляет городская Дума. В городском бюджете предусматриваются в качестве составной его части сметы расходов районов города, которые рассматриваются в рамках существующего бюджетного устройства муниципального образования как районные бюджеты. Одновременно в местном бюджете устанавливается перечень закрепленных за районами собственных источников доходов.

Доходы и расходы местного бюджета муниципального образования характеризуются в Уставе в соответствии с действующим законодательством, в том числе с дифференцированной характеристикой бюджета текущих доходов и расходов и бюджета развития. При этом минимально необходимые расходы местного бюджета города Ростова-на-Дону устанавливаются законодательством Ростовской области на основе нормативов минимальной бюджетной

обеспеченности и покрываются за счет доходных источников, перечень и нормативы отчислений по которым ежегодно утверждаются Законодательным Собранием Ростовской области. В случае, если доходная часть бюджета города не может обеспечить минимально необходимые бюджетные расходы, органы государственной власти Ростовской области передает иные доходные источники федерального (в части отчислений области как субъекту Федерации) и (или) областного бюджета.

Городские финансовые ресурсы могут объединяться на договорной основе с областными финансовыми ресурсами, а также с финансовыми ресурсами других местных сообществ в целях совместного финансирования городских либо региональных программ и проектов.

Кассовое обслуживание бюджета города и внебюджетных фондов, организация финансирования городских программ и проектов осуществляется уполномоченными (доверенными) банками в порядке, установленном действующим законодательством. Перечень уполномоченных (доверенных) банков утверждается городской Думой по представлению Мэра.

В рамках данной главы Устава целесообразно также определить хотя бы общий порядок финансирования осуществления органами городского самоуправления отдельных государственных полномочий с возложением обязанности ежегодно предусматривать необходимые для этого финансовые средства в бюджете области.

Положение о бюджетном процессе в городе Ростове-на-Дону принимается городской Думой в соответствии с областным законом "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Ростовской области" (который пока отсутствует).

Городские налоги и сборы в муниципальном образовании устанавливаются в соответствии с Положением о местных налогах и сборах, утверждаемым городской Думой. Учет и контроль уплаты городских налогов осуществляется государственными налоговыми органами по городу Ростову-на-Дону. Отдельные контрольные полномочия по конкретным видам местных сборов и платежей могут быть предоставлены органам Администрации города и районным администрациям.

## ГЛАВА 12. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА В ОРГАНАХ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность на постоянной основе по обеспечению полномочий органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. К муниципальной службе также относится профессиональная деятельность на постоянной основе на должностях руководителей муниципальных предприятий и учреждений, назначаемых Мэром как главой муниципального образования или, по его поручению, другими органами Администрации города, главами районных администраций.

Муниципальным служащим является гражданин РФ, исполняющий в порядке, установленном действующим законодательством и настоящим Уставом, обязанности по должности муниципальной службы за денежное вознаграждение, за счет средств муниципального образования.

Правовая регламентация муниципальной службы, включая ее основные принципы, требования к муниципальному служащему, его права и обязанности, равно как и ограничения, связанные с муниципальной службой, а также виды поощрений и формы ответственности муниципального служащего, материальные и иные гарантии его деятельности определяются Федеральным законом Об основах муниципальной службы в РФ, областным законом О муниципальной службе в Ростовской области, Уставом города. Учитывая, что ни федерального, ни областного законов о муниципальной службе нет, не представляется возможным урегулировать в Уставе города все соответствующие вопросы с исчерпывающей полнотой. Но основные моменты по этим вопросам, перечисленным выше, могут быть отражены в Уставе уже сейчас (с последующим приведением их в соответствие, если потребуется, с законами, которые будут приняты).

Речь идет, например, о закреплении прав и обязанностей муниципального служащего. К правам относятся такие, как право

на :

1. Ознакомление с документами, определяющими его права и обязанности по занимаемой должности муниципальной службы, условия продвижения по службе, а также на условия, необходимые для исполнения должностных обязанностей;

2. Получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения им должностных обязанностей;

3. Посещение в установленном порядке для исполнения им должностных обязанностей предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности;

4. Принятие решений и участие в их подготовке в соответствии с его должностными обязанностями;

5. Замещение вакантной должности муниципальной службы с учетом его квалификационного разряда;

6. Увеличение в установленном порядке денежного содержания с учетом результатов и стажа его работы, уровня квалификации;

7. Повышение квалификации (переквалификация) за счет средств местного бюджета;

8. Ознакомление со всеми материалами своего личного дела с отзывами о своей деятельности и другими документами до внесения их в личное дело, приобщение к личному делу своих объяснений;

9. Проведение по его требованию служебного расследования для опровержения сведений, порочащих его честь и достоинство;

10. Внесение предложений по совершенствованию муниципальной службы;

11. Обращение в соответствующие органы местного самоуправления или в суд для разрешения споров, связанных с муниципальной службой;

12. Пенсионное и иные формы социального обеспечения с учетом стажа муниципальной службы и в соответствии с действующим законодательством.

Должностными инструкциями муниципальных служащих аппарата городской Думы, аппарата Мэра, отдельных органов и подразделе-

ний Администрации города, районных администраций могут быть установлены и иные права муниципального служащего, учитывающие специфику деятельности этих органов и не противоречащие действующему законодательству, а также настоящему Уставу. Что же касается обязанностей муниципального служащего, то среди них можно отметить такие, как: обязанность обеспечивать соблюдение норм муниципального права; обеспечивать возможность получения гражданами полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом; исполнять приказы, распоряжения и указания (за исключением незаконных) руководителей, отданные в пределах их должностных полномочий; своевременно рассматривать обращения граждан и общественных объединений, а также предприятий, учреждений и организаций, государственных органов и органов местного самоуправления и разрешать их в установленном порядке; соблюдать нормы служебной этики и т. п.

Важной является также проблема ограничений, связанных с муниципальной службой. В частности, муниципальный служащий не вправе:

1. Заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности;

2. Быть депутатом представительного органа любого уровня государственной власти, а также местного самоуправления;

3. Заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; находящиеся в его собственности доли (пакеты акций) муниципальный служащий обязан передать в доверительное управление под гарантию муниципального образования;

4. Состоять членом органа управления коммерческой организации, если в соответствии с настоящим Уставом ему не поручено участвовать в управлении этой организацией;

5. Использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое муниципальное имущество и служебную информацию;

6. Получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, ссуды, услуги, оплату отдыха и развлечений, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением им должностных обязанностей;

7. Выезжать в командировки за счет физических и юридических лиц, за исключением командировок, осуществляемых на взаимной основе по договоренности с органами местного самоуправления других муниципальных образований, а также с органами государственной власти, международными и иностранными организациями;

8. Использовать свое служебное положение в интересах политических партий, иных общественных объединений.

Муниципальные служащие не вправе также образовывать в органах городского самоуправления структуры политических партий, религиозных, общественных объединений, за исключением профессиональных союзов. При поступлении на муниципальную службу гражданин обязан представить в органы государственной налоговой службы сведения о своих доходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, которое является объектом налогообложения. Одновременно гражданин не может быть принят на муниципальную службу в случае наличия близкого родства или свойства (родители, супруги, их братья, сестры, дети, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с муниципальным служащим, если их служба связана непосредственной подчиненностью и подконтрольностью одного другому.

### **ГЛАВА 13. ГАРАНТИИ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ГОРОДСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.**

Среди гарантий городского самоуправления подлежат закреплению в Уставе города прежде всего такие положения (в том числе в развернутом виде их нормативного содержания), как обязательность правовых актов городского самоуправления; гарантии городского самоуправления в сфере его взаимоотношений с органами государственной власти Ростовской области; гарантии осуществления городским самоуправлением отдельных государственных полномочий, включая компенсации городскому самоуправлению дополнительных расходов и т. п.

В рамках этой же главы следует определить также основа-

ния, виды и порядок наступления ответственности органов и должностных лиц городского самоуправления. Главным видом ответственности органов и должностных лиц в системе самоуправления является ответственность указанных коллективных и индивидуальных субъектов городского самоуправления перед населением. Речь идет об утрате доверия населения этими субъектами городского самоуправления. Формой ответственности в этом случае могут быть: а) досрочный отзыв депутата городской Думы; б) досрочное прекращение полномочий городской Думы; в) досрочное прекращение полномочий Мэра города. Представляется целесообразным закрепить демократичный, доступный для применения на практике порядок досрочного отзыва депутата Думы по инициативе избирателей. Досрочное прекращение полномочий городской Думы и Мэра возможно, кроме случаев и порядка, предусмотренных федеральным законодательством, также путем местного референдума.

В Уставе должны получить закрепление также основания и виды ответственности органов и должностных лиц городского самоуправления перед физическими и юридическими лицами, а также порядок судебного обжалования решений городского самоуправления.

### **ГЛАВА 14. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ.**

В заключительных положениях указывается порядок государственной регистрации и вступления в силу Устава.

Устав принимается городской Думой, если за его принятие проголосовало более половины от установленного числа депутатов Думы. Принятию Устава должно предшествовать обсуждение его проектом населением города.

После принятия городской Думой Устав проходит государственную регистрацию в отделе юстиции Администрации Ростовской области в порядке, установленном областным законом "О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Ростовской области".

Устав вступает в силу в день его официального опубликования, произведенного после государственной регистрации.



Что касается внесения изменений и дополнений в Устав, то предложения об изменении и дополнении Устава могут вносить Мэр города, городская Дума, а также группа депутатов численностью не менее одной третьей установленного числа депутатов Думы. Предлагаемые поправки к Уставу проходят в обязательном порядке слушания в комиссиях Думы, которые выносят по ним свои заключения. При наличии соответствующих заключений предлагаемые поправки выносятся на очередное заседание городской Думы.

Решение об изменении и дополнении Устава считается принятым, если за него проголосовало более половины от установленного числа депутатов Думы.

Изменения и дополнения подлежат государственной регистрации в том же порядке, который установлен для регистрации Устава города.

Нормативные акты городского самоуправления, принятые до вступления в силу настоящего Устава, применяются в части, не противоречащей Уставу города.

Одновременно городской Думе, Мэру города, исполнительным органам городского самоуправления должно быть дано поручение привести их правовые акты в соответствие с Уставом города в течение трех месяцев со дня вступления его в силу.

\* \* \*

Таковы основные концептуальные подходы, раскрывающие методологию подготовки и некоторые наиболее важные содержательные характеристики Устава города Ростова-на-Дону как муниципального образования. Отдавая отчет в том, что не все они могут разделяться депутатами городской Думы и что по многим проблемам могут высказываться различные мнения и подходы, главное, вероятно, должно заключаться в том, чтоб эти мнения, включая критические соображения, носили конструктивный характер и чтоб они соответствовали требованиям действующего законодательства. Только на такой основе возможно успешное решение проблемы разработки и принятия Устава города Ростова-на-Дону.



**Приложение  
к репринтному  
изданию**

# Материалы обсуждения проекта Устава города Ростова-на-Дону (газета «Ростов официальный». 1996 г.)

2

№ 9-30 (66-67)  
МАРТ 1996

УСТАВ

РОСТОВ



## О принятии проекта Устава города Ростова-на-Дону и обсуждения его населением города

Руководствуясь областным законом "О местном самоуправлении в Ростовской области", городская Дума

РЕШИЛА:

1. Принять проект Устава города Ростова-на-Дону за основу.
2. Опубликовать проект Устава города Ростова-на-Дону в информационном бюллетене "Ростов официальный" для его обсуждения населением города.
3. Комиссия по подготовке проекта Устава города Ростова-на-Дону (Нерфаха З. В.) в месячный срок собрать и обобщить предложения граждан по дополнениям и изменениям данного проекта и вынести их на очередное заседание городской Думы.
4. Контроль за выполнением настоящего решения возложить на заместителя главы муниципального образования по городской Думе Нерфахину З. В.

Мэр города Ростова-на-Дону  
И. ЧЕРНЫШЕВ

Н е часто официальному городскому бюллетеню приходится публиковать столь объемные материалы в надежде на то, что они найдут дорогу если не к каждому, то по крайней мере к большинству жителей нашего города.

Проект Устава города Ростова-на-Дону, публикуемый в настоящем номере, один из тех документов, который должен занять особое место в жизни судьбы нашего города и его жителей.

Сама по себе проблема разработки устава города (района) является для нас относительно новой. Необходимость ее решения появилась с началом реформирования власти на местах: переходом от централизованной административной системы государственного управления, которая пронизывала до недавнего времени всю страну сверху донизу, включая каждый сельский и городской населенный пункт, к системе местного самоуправления. Первый опыт разработки таких документов был приобретен после принятия в 1991 году Закона РСФСР о местном самоуправлении.

В Ростове первый такой Устав был принят в 1994 году. Но знакомы ли его содержание жителям города? Скорее всего, нет. И это не случайно. Как и предполагалось Законом 1991 года, все (не только наш) ранее действовавшие городские уставы были своего рода чиновничье-бюрократическими документами: они касались лишь вопросов организации управления на местном уровне, деления "поверх власти" на отдельные участки. "А при чем здесь жители?" - рассуждали наши "демократические" законодатели недавнего времени.

Принципиальным образом изменились требования к Уставу города с принятием Федерального Закона 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ". Теперь это должен быть устав не просто организации управляемой на местном уровне, а Устав муниципального образования.

Знакомство с опытом разработки новых уставов многих других городов показало, что, к сожалению, местные законодатели не заметили эту новизну в подходе Федерального закона. Их "новые" уставы практически мало чем отличаются от прежних.

Учитывая новизну и нерешенность многих вопросов

научно-теоретического и практического характера, связанных с подготовкой Устава города как особого, во многом уникального акта местного нормотворчества, было признано целесообразным на первом этапе работы над проектом Устава разработать и вынести на обсуждение депутатов городской Думы саму концепцию будущего Устава. И лишь во втором этапе, когда депутатам была предложена такая концепция и когда они ее одобрили, был подготовлен сам проект Устава города.

В основе концептуального

местного самоуправления и муниципальных служения, которыми они должны функционировать в своей деятельности. При всей важности данной стороны его содержания (которой чаще всего и исчерпываются тексты принятых на сегодняшний день уставов городов России), главное должно заключаться в том, что это должен быть своего рода Основной Закон города и всех его жителей. Устав - это зеркало души города, его историчности, культурных и иных особенностей, а не просто закрепление организационно-правовых структур системы управления.

Благоприятные условия жизни человека в нашем городе. В соответствии с этим, пожалуй, впервые в практике подготовки подобного рода документов предлагается закрепить достаточно конкретные права жителей города и гарантии их осуществления, что станет существенным углублением, развитием наших конституционных прав и свобод (этому посвящена глава 2 проекта Устава).

Благополучие, нормальная жизнь человека - это цель, которая носит не только высор гуманистический, но и объединительный характер: она является единой для всех

русский, и наш, российский, опыт, к нарушению социального баланса на соответствующем уровне (в том числе на уровне города) и, соответственно, ко всем вытекающим из этого негативным последствиям, культуре управленческой социальной системы.

В предлагаемом проекте Устава предпринята попытка решить эту проблему таким образом, что мэру города с его достаточно широкими полномочиями соответствовала и сильная, с весьма широкими полномочиями, рабочая сессия городской Думы.

Важной проблемой, которая решается в проекте Устава, является также урегулирование взаимоотношений города, с одной стороны, с областью как субъектом Федерации и, с другой, с внутригородскими районами. При решении первого из этих двух вопросов представляется необходимым исходить из особого положения города Ростова-на-Дону как государственного-политического (а не просто административного) центра Ростовской области. Это требует разработки и принятия в будущем специального областного Закона о статусе города Ростова-на-Дону (ст. 1 проекта Устава).

В предлагаемом проекте предпринята попытка урегулировать и многие другие стороны жизни нашего города. Несомненно, не все варианты предлагаемых решений являются одинаково убедительными и бесспорными. Тем более об этом приходится говорить, учитывая несовершенство (а порой и просто полерные) интересы различных политических партий, представителей отдельных ветвей власти по тем или иным конкретным вопросам организации городского самоуправления. Это, кстати, проявилось уже при первом обсуждении проекта на заседании городской Думы. Остается выразить уверенность, что обсуждение будет вестись в конструктивном духе и с пониманием приоритета общегородских, а не узкопартийных или личных интересов. Только на такой основе по итогам общегородского обсуждения можно будет существенно дополнить и уточнить многие положения проекта Устава. А это будет означать, что его авторами станут все жители нашего прекрасного города. Сам же Устав сможет вылиться в этом случае свое назначение: городской Конституции, Основного Закона жизни нашего города.



Необходимость принятия Устава города как муниципального образования предусмотрена статьей 6 Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Сегодня этот важнейший документ выносится на суд ростовчан. К обсуждению приглашаются жители города, специалисты, юристы, экономисты, представители деловых кругов, широкая общественность.

Предложения, замечания, мнения направлять по адресу: Б. Садовая, 47, к. 312.

Обсуждение мы начинаем публикацией заметок заведующего кафедрой муниципального права РГУ Н. С. БОНДАРЯ, одного из разработчиков проекта.

## Устав города - для всех ростовчан

подхода к Уставу города лежит понимание того, что город как муниципальное образование является чрезвычайно сложной социальной системой. Ее старинными компонентами выступают:

**НАСЕЛЕНИЕ** - наиболее важный человеческий компонент всякой социальной системы;

**ТЕРРИТОРИЯ** - со всеми ее природно-географическими, хозяйственно-экономическими и другими характеристиками как материальной основой существования и развития города, пространственный предел существования городской социальной системы;

**ВЛАСТЬ** - функциональное выражение социальной системы, характеризующее степень упорядоченности, уровень и качественные характеристики управленческой системы.

Устав города Ростова-на-Дону как раз и призван закрепить, установить организацию, устройство этих системных компонентов в их единстве и взаимодействии. В этом плане Устав города - это не просто свод нормативных положений для

Одним словом, Устав города должен иметь в качестве главного адресата не чиновника-управленца, руководителя того или иного ранга, а население города, всех ростовчан в целом и каждого жителя нашего города в отдельности.

Какова цель местного самоуправления и, соответственно, цель функционирования всей сложной городской системы? Ответ на этот вопрос так же имеет важное методологическое значение, так он, в конечном счете, позволит ответить и на вопрос о тех целях, которые должны преследоваться при разработке и принятии Устава города.

При всей множественности, разнородности характера целей деятельности для отдельных городских систем управления, экономического и социально-культурного развития и т. д. важно всем и во всех случаях четко представлять высшую цель - благополучие, нормальная жизнь человека, каждого жителя города, то есть такой способ организации, нормативно-правового устройства городской жизни, который позволил бы создать наиболее

органов, должностных лиц и для всего населения города. Закрепить ее, Устав города должен обеспечить правовую основу наиболее эффективного функционирования муниципального образования для достижения этой высшей и единой для всех цели. И эту задачу Устав сможет решить лишь в том случае, если он будет закреплять такую систему самоуправления в городе, которая была бы основана на балансе интересов всех социальных, профессиональных, национально-этнических, социально-демографических и иных групп городского населения. Нормативным, организационно-правовым выражением такого баланса интересов является сбалансированное, более или менее равномерное распределение полномочий между основными носителями муниципальной власти - городской Думой, мэром и городской администрацией. Нарушение этого равновесия, излишняя их концентрация в руках какого бы то ни было органа (представительного или исполнительного, коллегиального или единоличного) неизбежно приведет, как свидетельствует и за-

"Ростов официальный", в котором был опубликован проект Устава города, из газетных киосков "ушел" почти мгновенно. Большой интерес к документу проявили, прежде всего, активисты территориального общественного самоуправления: они пришли в редакцию, просили обеспечить свои микрорайоны приложением с проектом Устава города, помочь связаться с разработчиками документа, депутатами городской Думы. Именно по инициативе "списку" пришли встречи, собрания, на которых состоялось заинтересованное обсуждение документа.

Серьезно отнеслись к проекту Устава и научные круги, специализирующиеся на вопросах управления и муниципального права. Обсуждение прошло в университете, юридическом институте, академии государственной службы и других высших учебных заведениях.

Сегодня "РО" публикует часть из полученных отзывов на проект Устава.

В Советском районе по инициативе председателя совета микрорайона М.М. В.М. Тальникова состоялась встреча председателей советов, на которой обсуждался проект Устава города.

Во встрече приняли участие разработчик проекта заведующий кафедрой муниципального права РГУ Н.С. Бондарь, депутат городской Думы Н.В. Хантуров, работники районной администрации, жилищно-коммунальных служб, представители прессы и телевидения.

Представил проект Устава, Н.С. Бондарь подчеркнул, что документ открыт для критики и для доработки. По его словам, все указанные моменты

высказывали замечания именно по статьям 35, 36 и другим, в которых речь идет о компетенции органов территориального общественного самоуправления. Вот некоторые из прозвучавших предложений.

В.Н. Ефимов (совет микрорайона №5):  
"Проект перегружен словами и понятиями зарубежного происхождения. Нужно оставить прекрасное слово "совет" хотя бы на уровне самоуправления. Необходимо, прежде всего, также четко определить: советы

микрорайона с какой властью относятся, и представительной или исполнительной?"

Из Устава города.  
Ст. 32, пункт 1: "Собрание граждан по месту жительства вправе обсуждать любые вопросы, относящиеся к предметам ведения городского самоуправления."

прекрасное слово "совет" хотя бы на уровне самоуправления. Необходимо, прежде всего, также четко определить: советы

микрорайона с какой властью относятся, и представительной или исполнительной?"

М.Б. Хадель (совет микрорайона №7):

"На общественных началах эффективного самоуправления на местах не получится. Семь лет я возглавляю совет по месту жительства и с каждым годом все труднее и труднее решать проблемы. Сегодня без нашего ведома застроили микрорайон гаражами, автостоянками, рынками. Нет места для газонов и цветов..."

Д.А. Чашин (совет микрорайона №3):  
"Не хотят давать нам власть, сами все хотят решать..."

И.М. Кислицин (совет микрорайона №2):

"В статье №31 нужно добавить раздел о народных депутатах, расширить статьи, в которых речь идет о символах, традициях Ростова."

Обсуждение шло около трех часов. Н.С. Бондарь поблагодарил собравшихся за высказанные замечания. Он заверил участников встречи, что при доработке Устава они будут учтены.



## КОДЕКС ЖИЗНИ, КОТОРЫЙ ПОЗВОЛИТ ЖИТЬ ДОСТОЙНО

**О**ПУБЛИКОВАННЫЙ в "Ростове официальном" проект Устава города вносит весомый вклад в формирование законодательных основ местного самоуправления. Статья 9 и 10 можно даже рассмотреть как свод правил, положений, устанавливающих организацию, устройство, порядок деятельности.

Исходя из этого хрестоматийного определения, можно сказать, что проект Устава дает обстоятельный материал для разговора по существу поставленных вопросов.

Вообще-то устав, как таковой, не предусматривает всех деталей, он закрепляет лишь главные, основные положения. Однако, этот проект много детализирует, и это, ввиду новизны такого материала, вполне оправдано.

Вместе с тем, хотелось бы внести ряд предложений, которые, на мой взгляд, могут оказаться полезными при доработке этого документа. По-настоящему, что в рамках газетного отклика можно сказать немного.

Прежде всего, если хочется грамотно вести разговор, надо выложить точно понятие. Категория "самоуправление" в проекте является самым популярным термином, но четкого определения этого понятия нет. Хотя именно с определения основных понятий начинается каждый закон, каждый устав, каждый серьезный документ.

Думается также, что в проекте следует дать более весомое значение категории морального плана. Например, в статье 72 говорится о профессионализме и ответственности как главных принципах муниципальной службы, но нет понятий честности и порядочности, которые на Руси с давних времен среди чиновников в большом дефиците.

Особое внимание в уставных нормах следует уделить контролю и проверке исполнения приказных решений. Они должны пронизывать весь документ. В статье 8 говорится, что право на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц городского само-

управления, муниципальных служб в установленных законодательством и настоящим Уставом формах. Вроде бы все в этом плане записано. Статьи 9 и 10 можно даже рассмотреть как формы контроля. В них есть право граждан на участие в

работе выборных органов городского самоуправления, право на непосредственное участие в обсуждении вопросов городской жизни.

Однако эти и другие формы и методы контроля носят в большей мере просветительский характер. А нужнейший механизм контроля, который бы грозил неотвратимой наказанием любителям принимать многочисленные решения и никак не отвечать за их поспешное исполнение.

И, наконец, несколько слов об органах территориального общественного самоуправления. Статья 35, на наш взгляд, должна передрать статью 32. Логичнее сначала определить формы самоуправления граждан по месту жительства, а потом вести речь о полномочиях собранной граждан и т.д.

Во всем этом должна быть большая ясность. В статье 32 пишется о пределах полномочий граждан, а в чем они — из проекта Устава узнать нельзя. По этому поводу статья 35 нас отсылает к Положению об отдельных видах органов территориального общественного самоуправления, который утверждается городской Думой. Но это слишком важный вопрос для каждого жителя города, и его нормы он должен знать из Устава. Как же я могу судить об Уставе, полагать за эти статьи, если они скрыты от нас некими положениями?

Конечно, каждый из прочитавших этот проект Устава найдет в нем и другие погрешности. Но это не затмевает главного. В основном сделана большая и полезная работа, которая с любовью всех ростовчан должна завершиться необходимым для нас полезным юридическим документом.

А. ЦАРЕВ,  
доцент Северо-Кавказской академии государственной службы

**С**ПРИНЯТИЕМ нового Федерального Закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" дан мощный и давно ожидавшийся старт нормативно-правовому оформлению местного самоуправления в России. Это особенно важно подчеркнуть сегодня в связи с тем, что после известных событий октября 1993 года местное самоуправление фактически было заменено системой жестко централизованной исполнительной власти, включая даже организацию территориального общественного самоуправления.

Очередным и, пожалуй, очень важным звеном в деятельности по формированию местного самоуправления стала разработка уставов городов. Опубликован проект Устава г. Ростова-на-Дону. Знакомство с ним вызывает сложные чувства. Разработчики много поработали над его содержанием, попытались выйти на новый концептуальный уровень осмысления местного самоуправления по сравнению с достаточно традиционными, хотя и различными, проектами такого документа, предлагавшимися ранее.

Разработка такого документа связана с серьезными и дополнительными трудностями, вызванными, можно говорить, несовершенством Федерального закона и законов субъектов Федерации о местном самоуправлении.

Нетрадиционность подхода находит свое выражение в самой структуре документа. Особенно бросается в глаза наиболее основательная по сравнению с иными, уже действующими, актами такого рода, разработка проблемы муниципальных прав граждан, выразившаяся во введении главы 2 "Число и местное самоуправление"; главы 5 "Непосредственное осуществление местного самоуправления городским сообществом" и другие.

Однако несомненно, специализации каждой отдельной сферы деятельности местного самоуправления, регулируемой рассматриваемым проектом Устава, если он будет принят в опубликованном виде, найдут немало в нем изъянов.

Вызуют размышления у специалистов в области управления критерии

разграничения предметов ведения и полномочий между тремя уровнями власти (федеральной, субъекта федерации и местного самоуправления). Вряд ли они согласуются с отлаженным фундаментом и полномочиями органов управления (ст. 46).

Не может устроиться житель города и то, что городское сообщество

здесь представлено как реальный субъект местной власти. Хотя ему посвящены специальные статьи, в Уставе не нашли отражения даже властные полномочия, закрепленные за ним в Конституции Российской Федерации. А само его определение противоречиво: в разных пунктах одной статьи (4) в одном случае оно отождествляется с населением, в другом в него включаются только граждане РФ, имеющие оформленное в установленном порядке место жительства в границах городской черты. Его права оказались размытыми в системе индивидуальных муниципальных прав.

В рассматриваемом виде Устав не создает системы гарантий осуществления муниципальных прав граждан, хотя в проекте наиболее последовательно разработана эта далеко не традиционная тема в такого рода документах.

Следовало бы, по нашему мнению, провести разграничение местного самоуправления и местного управления. Хотя это разграничение традиционно не принято в нашей стране, оно имеет важное значение для рациональной и эффективной организации местной власти. Правда, в таком случае пришлось бы внести существенные изменения в концептуальную схему закона и, разумеется, в его структуру.

Можно отметить и другие недостатки проекта. Но на то он и проект, чтобы иметь недостатки.

Важно, что есть конкретный текст, могущий быть предметом обсуждения. Специалистам в конкретных областях муниципальной деятельности и депутатам городской Думы предстоит проделать серьезную работу по окончательному "доводке" данного проекта.

Д.ШАЛСУГОВ,  
профессор, директор юридического института Северо-Кавказской академии государственной службы

### "УСИЛИТЬ НОРМЫ КОНТРОЛЯ..."

Исходя из этого хрестоматийного определения, можно сказать, что проект Устава дает обстоятельный материал для разговора по существу поставленных вопросов.

Вообще-то устав, как таковой, не предусматривает всех деталей, он закрепляет лишь главные, основные положения. Однако, этот проект много детализирует, и это, ввиду новизны такого материала, вполне оправдано.

Вместе с тем, хотелось бы внести ряд предложений, которые, на мой взгляд, могут оказаться полезными при доработке этого документа. По-настоящему, что в рамках газетного отклика можно сказать немного.

Прежде всего, если хочется грамотно вести разговор, надо выложить точно понятие. Категория "самоуправление" в проекте является самым популярным термином, но четкого определения этого понятия нет. Хотя именно с определения основных понятий начинается каждый закон, каждый устав, каждый серьезный документ.

Думается также, что в проекте следует дать более весомое значение категории морального плана. Например, в статье 72 говорится о профессионализме и ответственности как главных принципах муниципальной службы, но нет понятий честности и порядочности, которые на Руси с давних времен среди чиновников в большом дефиците.

Особое внимание в уставных нормах следует уделить контролю и проверке исполнения приказных решений. Они должны пронизывать весь документ. В статье 8 говорится, что право на осуществление контроля за деятельностью органов и должностных лиц городского само-

### "СОЗДАТЬ СИСТЕМУ ГАРАНТИЙ..."

Очередным и, пожалуй, очень важным звеном в деятельности по формированию местного самоуправления стала разработка уставов городов. Опубликован проект Устава г. Ростова-на-Дону. Знакомство с ним вызывает сложные чувства. Разработчики много поработали над его содержанием, попытались выйти на новый концептуальный уровень осмысления местного самоуправления по сравнению с достаточно традиционными, хотя и различными, проектами такого документа, предлагавшимися ранее.

Разработка такого документа связана с серьезными и дополнительными трудностями, вызванными, можно говорить, несовершенством Федерального закона и законов субъектов Федерации о местном самоуправлении.

Нетрадиционность подхода находит свое выражение в самой структуре документа. Особенно бросается в глаза наиболее основательная по сравнению с иными, уже действующими, актами такого рода, разработка проблемы муниципальных прав граждан, выразившаяся во введении главы 2 "Число и местное самоуправление"; главы 5 "Непосредственное осуществление местного самоуправления городским сообществом" и другие.

Однако несомненно, специализации каждой отдельной сферы деятельности местного самоуправления, регулируемой рассматриваемым проектом Устава, если он будет принят в опубликованном виде, найдут немало в нем изъянов.

Вызуют размышления у специалистов в области управления критерии

Из Устава города.  
Ст. 38, пункт 5: "Делают, не оправдывая доверия избирателей своего округа."

НА МОЙ ВЗГЛЯД, административные функции органов управления искусственно сужены, поэтому предлагаю внести следующие коррективы в проект Устава Ростовской области.

Статья 22, п.1.24 должен быть изложен в следующей редакции:

**“Нужно расширить полномочия”**

п.1.24 “Организация автоматизированной системы муниципального управления по работе с обращениями граждан и информационного обеспечения”;

статья 22 необходимо дополнить пунктами 1.31 и 1.32.

п.1.31 “На конкурсной основе максимально широко практически реализуется учебные программы, направленные на развитие научно-технического творчества потенциала учащихся на базе научных учреждений об основах устройства мира”.

Статья 22, п.1.32 “На конкурсной ос-

нове с максимальной эффективностью для нужд города практически реализует интеллектуальные научно-технические творческие авторские разработки”.

Готов дать обоснованное заключение по необходимости внесения предложенных изменений в проект.

Ввиду чрезвычайной важности данных предложений считаю необходимым привлечь в максимально широкой степени изложение своей концепции в средствах массовой информации города (печатных и эфирных) для ознакомления общественности с идеей проведения ее анализа для обсуждения данных предложений по возможности их включения в Устав города.

**В.И.ГРЕБЕННИКОВ,**  
преподаватель основ теории управления Ростовского электромеханического колледжа

инициатива законодательной Думы является приоритетной для обычных и федеральных органов. Предлагается в будущем более активно проводить прав и полномочия иных органов местного самоуправления.

Забегая вперед, хотелось бы отметить, что на сегодняшний день органы самоуправления в нашем городе не имеют

Ис Устава города. Ст.32, пункт 1: “Собрание граждан по месту жительства вправе обсуждать любые вопросы, связанные с предметом ведения городского самоуправления.”

Высказывали замечания и по статье 33, 36 и другим, в которых речь идет и компетенция органов территориального общественного самоуправления. Вот некоторые из провозглашаемых принципов.

В.Н.Ефимов (совет микрорайона №3):

Проблема карьеризма (спонсоры и политологи) городского самоуправления. Нужно в уставе “запретить” или

направить в какой-либо орган, а представительный или исполнительный органы?

М.А.Хачатур (совет микрорайона №7):

На общественных началах эффективного самоуправления на местах не получится. Если нет в законодательстве четкого механизма, то инициатива не будет реализована.

Д.А.Чичин (совет микрорайона №2):

На хотят давать нам власть, сами же хотят реализовать.

# Устав города: мнения ростовчан

## ВО ВСТУПИТЕЛЬНОЙ

статье к проекту Устава Н.С.Бондарь охарактеризовал город как чрезвычайно сложную социальную систему. Такой вполне обоснованный подход требует изложения Устава, характеристики субъекта и объекта самоуправления в категориях и понятиях системного подхода (цели, задачи, функции) и соответствующих им категорий науки управления (обязанностей, прав и ответственности). Однако в тексте проекта Устава понятия эти не используются, за исключением единственного упоминания понятия “основные функции” городского самоуправления отнесено обеспечение в городе прав и свобод членов местного сообщества. Во всех остальных случаях характеристики статуса органов городского самоуправления используются юридические категории “компетенция” и “полномочия”, определение понятий которых в тексте не указывается.

## “Меньше деклараций, точнее определения!”

Отсутствует указание о наличии аппарата Городской Думы.

Не установлен статус заместителей мэра.

Отсутствует определение органов и структурных подразделений администрации, различия в их структуре.

Назначение мэром города глав администраций районов самоуправления которое замещается городским управлением.

В Уставе города не должны содержаться декларации о заботе о гражданах. Устав - организационно-правовой нормативный документ, в котором на основе четкого разделения прав и функций, обязанности, ответственности организаторов, обеспечивается эффективная деятельность органов городского самоуправления, направленные на достижение основной цели города - создание условий для обеспечения производства и воспроизводства непосредственного развития человека и гражданина при эффективном ведении городского хозяйства и использовании ресурсов.

## Забота о гражданах, общее благо обеспечивается не декларациями, перечисленными в Конституции, а созданием эффективной деятельности органов городского самоуправления.

Забота о гражданах, общее благо обеспечивается не декларациями, перечисленными в Конституции, а созданием эффективной деятельности органов городского самоуправления.

## А.И.РАДЧЕНКО,

доктор экономических наук, профессор Северо-Кавказской академии государственной службы

## ОТВЕРЖЕННЫЙ в “Ростовской газете” проект Устава

городов имеет несомненный вклад в формирование законодательных основ местного самоуправления. Слова С.И.Осипова определяют любой устав как закон, кодекс, устав, устанавливающий порядок деятельности органов самоуправления.

## “УСИЛИТЬ НОРМЫ КОНТРОЛЯ...”

Важное участие в обсуждении проекта Устава должны играть органы государственного контроля.

Самое же и другое формирование контроля может в большей степени повысить характер четкой механизмы контроля, как традиционные механизмы общественного контроля.

И, наконец, исключение термина “территориальное” из названия самоуправления. Статья 32, пункт 1, должна содержать формулу самоуправления по месту жительства граждан и т.д.

Во всем этом должна быть ясность. В статье 32, пункт 1, должен быть четко определен круг полномочий органов самоуправления. Но это слишком для каждого жителя нормы не должны быть. Как же к нему прийти?

Из Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

Ис Устава города. Ст. 37, раздел 2, пункт 4: “Переданная объектами муниципальной собственности и государственную власть быть осуществлена исключительно по решению городской Думы или по решению суда (притязания суда)”.

## Д.ШАПСУГОВ

профессор, директор юридического института Северо-Кавказской академии государственной службы

Вопросы реализации у специалистов в области управления критериями

чтобы все конкретный текст. Власти подлежат обсуждению, а также в конкретном исполнении деятельности и деятельности Думы предстоит сделать серьезную работу по созданию “дорожки” данного проекта.

## Ростовская школа муниципального права – Донскому местному самоуправлению



### ВМЕСТО ПРЕДИСЛОВИЯ

#### УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

Этот сборник, посвященный 30-летию юбилею кафедры муниципального права и природоохранного законодательства Ростовского государственного университета (ЮФУ). В материалах сборника отражены становление и развитие кафедры, прежде всего участниками и событиями 30-летия ее создания профессором Н. С. Бондаря, питомцем Ростовской-на-Дону городской Думы Р. Ф. М. В. Емельянова, а также в этом же ряду — поздравительные обращения к кафедре материалы и статьи как бывших и нынешних преподавателей и ученых других вузов страны — из Ростовского государственного университета и муниципальных органов власти конституционного и муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ, свидетельствующий о широком признании интересов коллектива кафедры, о ее вкладе в практику государственного и муниципального строительства как на уровне родного города, так и на уровне страны.

Сборник материалов, посвященный 30-летию кафедры муниципального права и природоохранного законодательства ЮФУ

Вот уже 30 лет кафедра (раньше это была кафедра советского права и управления, затем кафедра муниципального права и управления) на высоком профессиональном уровне обеспечивает подготовку юристов, изучение и преподавание правовых основ государственного и муниципального управления, экономические основы государственного и муниципального управления, экологическую безопасность, востребованных в органах государственной и муниципальной власти.

Коллектив кафедры, эффективно сотрудничая с муниципальными и государственными органами власти, активно занимается разработкой оптимальных систем управления, подготовкой предложений по совершенствованию организационно-правовых форм деятельности органов местного самоуправления, выработкой предложений по оптимизации территориальной организации муниципальной власти, градостроительству и экологической безопасности, совершенствованию муниципальных земельных отношений.

Достижения кафедры во многом связаны с именем широко известного в стране и за рубежом специалиста в области конституционного и муниципального права Николая Семеновича Бондаря — члена Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора ЮФУ. Именно он был инициатором создания в далеком 1987–1988 учебном году первой в России кафедры муниципального права, а затем ее беспрерывным руководителем; он возглавляет научные исследования, приоритетом которых являются вопросы теории и практики функционирования государственной и муниципальной власти, обеспечения прав человека на основе поиска баланса власти и свободы, их судебной защиты.

Особенно заметен вклад Н. С. Бондаря и других сотрудников кафедры в становление и развитие местного самоуправления в городе Ростове-на-Дону. Речь идет, например, о разработке принятого в 1996 году Устава Ростова-на-Дону, который получил высокую оценку ученых и специалистов и сыграл значительную роль в формировании городских органов власти, определении их полномочий и функций. Благодаря установившемуся плодотворному взаимодействию администрации города, городской Думы и кафедры была создана эффективная нормативная база, разработаны важные документы, направленные

Кафедра муниципального права РГУ (ЮФУ) в воспитанниках, размышлениях...  
1988–2018 (время надежд, разочарований, прозрений, обогатив)

на повышение эффективности городского самоуправления в решении вопросов местного значения.

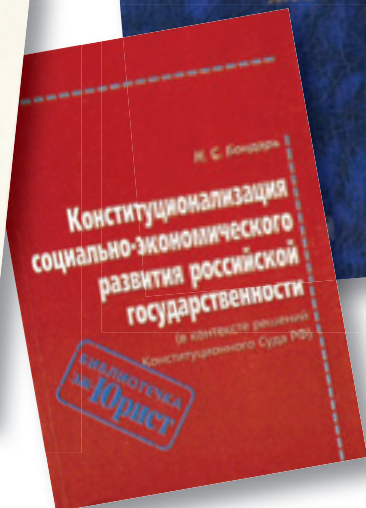
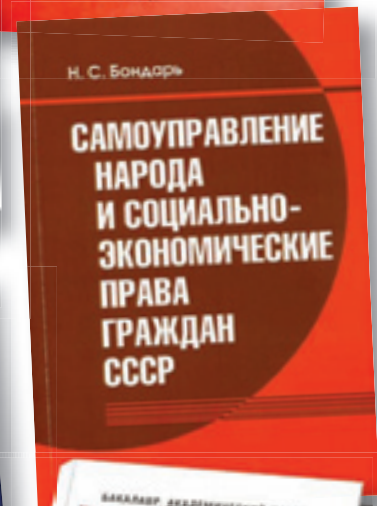
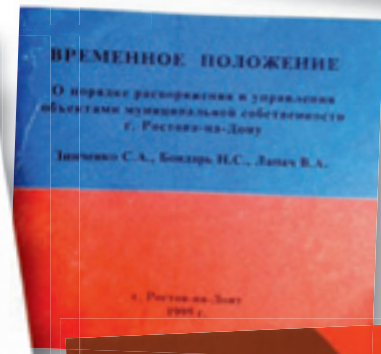
Сегодня, как, впрочем, и 10–20 лет назад, местное самоуправление подвержено реформированию, что ведет, в свою очередь, к нестабильности, частым изменениям действующего законодательства, а стало быть, и актов местного самоуправления. Тем более нет необходимости много говорить о столь динамично меняющихся условиях развития социально-экономического, культурно-демографического развития нашего региона и города. В этих условиях депутатам местного самоуправления и муниципальным служащим, всем нам, практикам, очень важны знания и помощь профессионального экспертного сообщества, каковым является, в частности, и коллектив кафедры ЮФУ.

При активном участии сотрудников кафедры регулярно проводятся различные научно-практические семинары по проблемам муниципального права, осуществляется правовое консультирование депутатов и муниципальных служащих. Бакалавры юридического факультета университета и магистры кафедры систематически проходят практику в городских органах местного самоуправления, впоследствии становятся нашими коллегами — сотрудниками органов местного самоуправления.

При всем том, что любой юбилей неизбежно ориентирует на подведение определенных итогов, обозначение достигнутых результатов, о 30-летнем юбилее кафедры хотелось бы говорить прежде всего как об очередном этапе ее развития, который намеренно будет связан с необходимостью решения новых учебных, научных и практических задач. А потому хочется пожелать сотрудникам кафедры дальнейших успехов в подготовке высококвалифицированных современных специалистов (об этом авторы предисловия могут говорить со знанием дела, являясь, например, экспертами магистерской программы кафедры), новых достижений в научных поисках по проблемам муниципального права, их эффективного использования в практике деятельности государственных и муниципальных органов власти.

Глава города Ростова-на-Дону —  
председатель городской Думы  
З. В. НЕПРОХИНА

Глава Администрации города  
Ростова-на-Дону  
В. В. КУШНАРЕВ









СУДЬЯ  
 КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
**БОНДАРЬ Николай Семёнович**

190000, г. Санкт-Петербург  
 Сенатская пл., д. 1

Тел.: 8 (812) 404-34-34  
 Факс: 8 (812) 404-34-44

№ 369

« 28 » марта 20 19 г.

**ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ ТЕЛЕГРАММА**

344007, г. Ростов-на-Дону,  
 ул. Б. Садовая, 47

Председателю городской Думы - Главе города Ростова-на-Дону  
 Неярохиной З.В.  
 Главе Администрации города Ростова-на-Дону  
 Кушнареву В.В.

Глубокоуважаемые Зинаида Васильевна, Виталий Васильевич!

*Сердечно поздравляю вас, депутатов городской Думы, жителей города и всех тех, кто стоял у истоков возрождения местного самоуправления Донской столицей, со знаменательной датой - 25-летним юбилеем Ростовской-на-Дону городской Думы!*

*Сегодняшняя дата измеряется не количеством лет, а реальными достижениями по возрождению и развитию местного самоуправления, обеспечению социального благополучия и комфорта для каждого жителя нашего любимого города. Одновременно это важная веха в общественно-политической жизни ростовчан. Это был сложный период социально-экономического, политического развития, когда депутатам пришлось решать крайне сложные задачи. Особое место принадлежит в истории городской Думы разработке и принятию Устава города. Заслужено является то, что творцам, невидимым соавторам этого документа как муниципальной городской Конституции стали в конечном счете все жители города.*

*Сегодня Ростов-на-Дону приобрел уникальный облик Донской столицы, является одним из наиболее привлекательных городов России, ее крупным административным, культурным, экономическим, научно-образовательным центром. За всем этим стоит в том числе сложная, профессиональная и эффективная работа городской Думы, других органов местного самоуправления, всех горожан.*

*Уверен, что мои земляки, содействуя укреплению и приумножению лучших традиций местного самоуправления, впишут еще немало ярких страниц в славную историю своего любимого города, внесут достойный вклад в укрепление российской государственности.*

*От всей души желаю всем ростовчанам в лице бывших и нынешних руководителей города, депутатов городской Думы всех созвонное крепкого здоровья, счастья, благополучия, новых достижений и процветания всегда молодому прекрасному городу с его самыми красивыми женщинами-ростовчанками и самыми мужественными жителями-мужчинами Донского края.*

С ностальгией по памятным юбилейным событиям, чувствами глубокого почтения к родному городу и его жителям,

Ваш земляк -  
 судья Конституционного Суда  
 Российской Федерации

Бондарь Н.С.

190000, Санкт-Петербург, Сенатская пл., 1  
 Конституционный Суд Российской Федерации

28 марта 2019 г.  
 № 369

ФЕДЕРАЦИИ

Тел.: 8 (812) 404-34-34  
 Факс: 8 (812) 404-34-44

« 28 » марта 20 19 г.