

Белова Г.В. ©

Аспирант, Чебоксарский кооперативный институт (филиал) автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования Центросоюза Российской Федерации «Российский университет кооперации»

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ФУНКЦИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ГЕРБА

Аннотация

В статье проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие процесс легитимации герба муниципального образования, обращено внимание на усиление роли правовых функций современного официального символа.

Ключевые слова: муниципальное образование, герб муниципального образования, легальность и легитимность герба, Положение о муниципальном гербе, свидетельство о регистрации герба, правовые функции муниципального герба, авторское право на герб.

Keywords: municipality, coat of arms of municipality, legality and legitimacy of the coat of arms, Provision on the municipal coat of arms, certificate of registration of the coat of arms, legal functions of the municipal coat of arms, copyright of the coat of arms.

Административная реформа привела к увеличению численности муниципальных образований и к изменению их структуры. В ст. 2 Федерального закона №131-ФЗ содержится определение муниципального образования. Это - городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения [1]. Подобно субъекту федерации или территориальной автономии, муниципальное образование выступает в двух качествах. С одной стороны, это территориальное образование со своей муниципальной властью, представленное системой органов местного самоуправления и институтов непосредственной демократии. С другой стороны, это территориальное объединение граждан, созданное в целях осуществления местного самоуправления. Таким образом, понятие муниципального образования относится к числу неоднозначных в современной юридической науке [2, 85]. С точки зрения теории муниципального права под муниципальным образованием логичнее всего понимать юридическое лицо публичного права, обладающее правосубъектностью и определенным юридическим статусом. Существенными элементами статуса муниципального образования являются территория, население, властные полномочия и публично значимые функции, наличие выборных органов местного самоуправления, публичной собственности, муниципальных налогов и сборов, местного бюджета и ряда иных аналогичных компонентов. Все это характеризует юридическую сущность муниципальных образований, которые участвуют в муниципальных правоотношениях наряду с Российской Федерацией, субъектами Федерации, органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и организациями [3]. По федеральному закону № 131-ФЗ муниципальные образования наделены правом устанавливать свои официальные символы (ст.9), утвержденные в установленном порядке и прошедшие государственную регистрацию. К официальным символам относятся герб, флаг, должностные и наградные знаки, эмблемы, которые в своем единстве образуют комплекс геральдического обеспечения данного муниципального образования. В муниципальном образовании могут быть учреждены как все названные виды официальных символов, так и часть из них - в формах и объеме, необходимых конкретному муниципальному образованию [4]. Главным официальным символом считается герб как знак власти, суверенности, прав и самостоятельности

муниципального образования. Герб обозначает муниципальное образование как субъект права и как территориальную единицу.

В действующем российском законодательстве геральдические символы органов местного самоуправления являются примером недостаточной правовой регламентации. Наибольшей государственно-правовой защитой на федеральном уровне обладают геральдические символы Российского государства, в частности, Государственный герб Российской Федерации и символы федеральных органов государственной власти. Исходя из ч. 1 ст. 70 Конституции Российской Федерации [5] государственный герб, его описание и порядок официального использования устанавливается федеральным конституционным законом, чем подчеркивается особое значение государственного герба как средства самоидентификации публично-правового образования. Федеральный конституционный закон от 25 декабря 2000 года «О Государственном гербе Российской Федерации» [6, 22-26] устанавливает государственный символ - герб Российской Федерации, его описание и порядок официального использования. Закон устанавливает случаи обязательного и допустимого использования Государственного герба РФ. Правила, регулирующие внешний вид и технические вопросы использования изображения Государственного герба на печатях, установлены Государственным стандартом Российской Федерации [7]. Государственный герб – знак особой важности, символ государственности, суверенитета России, государственной власти. Поэтому сфера его использования органами федеральной исполнительной власти является узкой, а органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований – **крайне ограниченной**. Учитывая жесткие требования Закона, следует строго соблюдать установленные требования и не допускать использования Государственного герба в тех случаях, когда это не предусмотрено законом. Во всех случаях, когда деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований требует знакового оформления, а использование Государственного герба не предусмотрено законом, следует использовать, соответственно, эмблемы федеральных органов исполнительной власти, гербы субъектов Российской Федерации, гербы муниципальных образований.

В процессе правового регулирования геральдических правоотношений представительным органам муниципальных образований целесообразно использовать по аналогии нормы федеральных конституционных законов о государственных символах, учитывая при этом, что положения указанных нормативных правовых актов не являются юридически обязательными для муниципальных образований в части регламентации статуса официальной муниципальной символики. Эти документы имеют лишь ориентирующее значение в целях использования представительными органами муниципальных образований верной методологии правового регулирования общественных отношений. Правовые отношения по использованию официальных символов субъектов Федерации и муниципальных образований практически не регулируются федеральным законодательством, так как относятся к ведению данных публично-правовых образований. Муниципальные образования вправе придавать символам статус официальных отличительных атрибутов и определять порядок их официального использования в муниципальных нормативно-правовых актах. Положение о гербе муниципального образования устанавливает порядок официального использования герба. Здесь нужно отметить важный правовой аспект. Право использования герба муниципального образования органом местного самоуправления возникает не с момента его утверждения (легализации), а только после его государственной регистрации (легитимации) [8, 45-46]. Внесение герба муниципального образования в государственный геральдический регистр осуществляется Геральдическим советом на основании проведенной геральдической экспертизы представленных материалов. Подтверждением внесения герба в регистр является Свидетельство о регистрации, выдаваемое Геральдическим советом. В связи с этим

возникает вопрос о юридической силе герба муниципального образования, утвержденного на местном уровне, но не прошедшего регистрацию. Герб муниципального образования, официально утвержденный (легальный), но не внесенный в регистр по тем или иным причинам, т.е. не получивший признания со стороны государства (нелегитимный), следовательно, **не может реализовать на практике свои правовые функции**. В этом главное отличие, герб, официально утвержденный соответствующим решением органа местного самоуправления, является легальным, но нелегитимным, который не обладает юридической силой и не может быть использован в текущей деятельности муниципального образования.

Герб обозначает власть и властные полномочия, служит символом прав местного самоуправления, знаком, маркирующим деятельность органов самоуправления муниципального образования и результаты этой деятельности. Герб муниципального образования имеет особый юридический статус и порядок его использования закреплён в локальном правовом акте. Правомочность легитимного герба (официального символа) муниципального образования в современной практике проявляется по-разному. Герб:

- помещается на зданиях органов местного самоуправления, в залах заседаний органов местного самоуправления, в рабочих кабинетах главы муниципального образования, выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления;

- помещается на бланках нормативных правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления. представительного органа самоуправления, главы муниципального образования, исполнительного органа местного самоуправления и иных выборных и назначаемых должностных лиц местного самоуправления;

- воспроизводится на удостоверениях лиц, осуществляющих службу на должностях в органах местного самоуправления, муниципальных служащих, депутатов представительного органа местного самоуправления, членов иных органов местного самоуправления;

- помещается на печатях органов местного самоуправления, на официальных изданиях органов местного самоуправления.

Герб муниципального образования может помещаться

- на наградах и памятных знаках муниципального образования, должностных знаках главы муниципального образования, председателя представительного органа местного самоуправления, депутатов представительного органа местного самоуправления, муниципальных служащих и работников органов местного самоуправления;

- указателях при въезде на территорию муниципального образования;

- объектах недвижимого имущества и транспортных средствах, находящихся в муниципальной собственности;

Герб обозначает принадлежность к муниципальному образованию и связь с муниципальным образованием организаций, лиц и имущества. Герб муниципального образования может помещаться на бланках и печатях, объектах недвижимого имущества и транспортных средствах органов, организаций, учреждений и предприятий, находящихся в муниципальной собственности, муниципальном управлении или муниципальном подчинении, а также органов, организаций, учреждений и предприятий, учредителем (ведущим соучредителем) которых является муниципальное образование; в залах заседаний руководящих органов и рабочих кабинетах руководителей органов, организаций, учреждений и предприятий, находящихся в муниципальной собственности, муниципальном управлении или муниципальном подчинении. Допускается размещение герба муниципального образования на печатных и иных изданиях информационного, официального, научного, научно-популярного, справочного, познавательного, краеведческого, географического, путеводительного и сувенирного характера; на грамотах, приглашениях, визитных карточках главы муниципального образования, должностных лиц органов местного самоуправления, депутатов представительного органа местного самоуправления. Допускается использование герба муниципального образования **в качестве**

геральдической основы для изготовления знаков, эмблем, иной символики при оформлении единовременных юбилейных, памятных и зрелищных мероприятий проводимых в муниципальном образовании или непосредственно связанных с муниципальным образованием.

Лызлов Д.Н. считает, что правила использования гербов не всегда полно урегулированы законодательством и муниципальными правовыми актами, что порождает ряд проблем на практике [9]. К ним относится и вопрос об изображении герба на печати муниципального образования. Каждое муниципальное образование для обозначения своей деятельности должно иметь гербовую печать. Термин «гербовая печать» означает печать с изображением герба, но отнюдь не только Государственного герба, но также и любую печать с изображением официально утвержденного герба субъекта Российской Федерации или муниципального образования. Все полномочия органов местного самоуправления можно разделить на две группы: полномочия по решению вопросов местного значения, указанных в Федеральном законе № 131-ФЗ и полномочия по осуществлению отдельных государственных полномочий, передаваемых для осуществления органам местного самоуправления. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий влечет определенные последствия и в части использования официальной символики. Таким образом, органы местного самоуправления муниципальных образований должны иметь печать с изображением Государственного герба и пользоваться ей в тех случаях, когда данные органы осуществляют государственно-властные полномочия, делегированные им федеральной властью в соответствии с законодательством Российской Федерации, например, при заверении нотариальных документов или документов общегосударственного образца. В иных случаях органы местного самоуправления муниципальных образований должны использовать печати с изображением герба соответствующего муниципального образования, либо текстовые печати без изображения гербов. Печати используются для удостоверения документов, подписанных должностными лицами, которые обладают правом подписания таких документов. Печать ставится на документах, требующих удостоверения их подлинности. Оттиск печати следует проставлять таким образом, чтобы он захватывал часть наименования должности лица, подписывающего документ. Печать с воспроизведением герба муниципального образования ставится на широкий круг документов: акты (приема законченных строительством объектов, оборудования, выполненных работ, описания, экспертизы, приема-передачи и т.д.); архивные копии и архивные справки; муниципальные контракты; грамоты и свидетельства, выдаваемые работникам; доверенности (представления от имени, на получение товарно-материальных ценностей, ведение дел в арбитраже и т.д.); договоры (трудовые договоры, дополнительные соглашения к ним, договоры о полной материальной ответственности, гражданско-правовые договоры о материальной ответственности, поставках, подрядах, сотрудничестве, аренде помещений, о производстве работ и т.д.); задания (на проектирование объектов, технических сооружений, капитальное строительство, технические и т.д.); заявки (на оборудование, изобретения и т.д.); заявления (на аккредитив, об отказе от акцепта и т.д.); командировочные удостоверения; образцы оттисков печатей и подписей работников, имеющих право совершения финансово-хозяйственных операций; письма гарантийные (на выполнение работ, услуг и т.д.); правовые акты; поручения и реестры поручений (бюджетные, банковские, пенсионные, платежные); представления и ходатайства (о награждении орденами, медалями, премиями); протоколы (заседаний, согласования планов, поставок и т.д.); служебные удостоверения; смета расходов (на содержание аппарата управления, на подготовку и освоение производства новых изделий, на калькуляцию к договору, на капитальное строительство); справки; титульные списки; трудовые книжки (в случаях, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2003 года № 225 и постановлением Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 10 октября 2003 года № 69); уведомления о лимитах и бюджетных ассигнованиях; уставы, положения об организациях (филиалах,

отделениях); штатные расписания и изменения к ним. В том числе печать ставится на документах в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта РФ и нормативными правовыми актами муниципального образования, а также на утвержденных унифицированных формах документов в местах, для этого предназначенных с отметкой «Место печати», «МП» или иные аналогичные. Порядок изготовления, использования, хранения и уничтожения бланков, печатей и иных носителей изображения герба муниципального образования устанавливается органами местного самоуправления муниципального образования. Иные случаи использования герба муниципального образования устанавливаются главой муниципального образования.

Использование герба муниципального образования с нарушением Положения, а также надругательство над гербом муниципального образования влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации. В большинстве субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность за противоправное использование гражданами или должностными лицами символики муниципального образования. При этом ответственность может наступить лишь в том случае, если муниципальное образование официально утвердило правила использования символики.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003.- 8 октября.
2. Сергеев Д.Б. Понятие и сущность муниципального образования: противоречия в российском законодательстве // Труды Камчатского филиала Дальневосточного государственного университета. Петропавловск-Камчатский. 2004. С. 85-88.
3. См.: Ершова Л.А. О формировании правосубъектности муниципальных образований // Проблема правосубъектности: современные интерпретации. Самара, 2006. С. 16-19; Кирилин А.В. Правоспособность муниципальных образований // Право и экономика. 2006. № 2. С. 15-16; Кокин И. Правоспособность муниципального образования // Муниципальное право. 2002. № 4. С. 31-34; Малкова Н.А. Правосубъектность муниципальных образований // Вестник Волжского университета им. В.Н.Татищева. Тольятти, 2002. С. 131-133.
4. Методические рекомендации по разработке и использованию официальных символов муниципальных образований, утвержденные Геральдическим советом при Президенте РФ 28 июня 2006 г. // Интернет-ресурс: Geraldika.ru
5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Российская газета. 1993. – 25 декабря.
6. Федеральный конституционный закон «О государственном гербе Российской Федерации» №2-ФКЗ от 25.12.2000// Бюллетень Геральдического Совета при Президенте Российской Федерации. М. 2005. С.22-26.
7. ГОСТ Р 51511-2001 «Печати с воспроизведением Государственного герба Российской Федерации. Форма, размеры и технические требования»// Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации: <http://docs.cntd.ru/document/1200028901>
8. Распоряжение Президента Российской Федерации «О Порядке выдачи свидетельств о регистрации официальных символов и отличительных знаков в Государственном геральдическом регистре Российской Федерации» от 13.10.2003 N 471 – рп// Бюллетень Геральдического Совета при Президенте Российской Федерации. М. 2005. С.45-46.
9. Лызлов Д.Н. Правовые вопросы использования муниципальных гербов //Практика муниципального управления. 2011. - №6. Интернет-ресурс: <http://www.mcfr.ru/journals/67/208/45730/>